

**JOÃO PAULO DE SOUZA CAVALCANTE**

**A EFETIVIDADE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: INSTRUMENTO DE  
PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO  
URBANÍSTICO**

**CURITIBA  
2006**

**JOÃO PAULO DE SOUZA CAVALCANTE**

**A EFETIVIDADE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: INSTRUMENTO DE  
PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO  
URBANÍSTICO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Angela Cassia Costaldello.

**CURITIBA  
2006**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**JOÃO PAULO DE SOUZA CAVALCANTE**

### **A EFETIVIDADE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel, no Curso de Direito da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: Professora Angela Cassia Costaldello  
Departamento de Direito Público, UFPR.

Professor Rogério Distéfano  
Departamento de Direito Público, UFPR.

Professor Elizeu de Moraes Correa  
Departamento de Direito Público, UFPR

Curitiba, 29 de setembro de 2006.

“A três dias de distância, caminhando em direção ao sul, encontra-se Anastácia, cidade banhada por canais concêntricos e sobrevoada por pipas. Eu deveria enumerar as mercadorias que aqui se compram a preços vantajosos: ágata ônix crisópraso e outras variedades de calcedônia; deveria louvar a carne do faisão dourado que aqui se cozinha na lenha seca da cerejeira e se salpica com muito orégano; falar das mulheres que vi tomar banho no tanque de um jardim e que às vezes convidam – diz-se – o viajante a despir-se com elas e persegui-las dentro da água. Mas com essas notícias não falaria da verdadeira essência da cidade: porque, enquanto a descrição de Anastácia desperta uma série de desejos que deverão ser reprimidos, quem se encontra uma manhã no centro de Anastácia será circundado por desejos que se despertam simultaneamente. A cidade aparece como um todo no qual nenhum desejo é desperdiçado e do qual você faz parte, e, uma vez que aqui se goza tudo o que não se goza em outros lugares, não resta nada além de residir nesse desejo e se satisfazer. Anastácia, cidade enganosa, tem um poder, que às vezes se diz maligno e outras vezes benigno: se você trabalha oito horas por dia como minerador de ágatas ônix crisóprasos, a fadiga que dá forma aos seus desejos toma dos desejos a sua forma, e você acha que está se divertindo em Anastácia quando não passa de seu escravo”. (CALVINO, Ítalo. **As cidades invisíveis**. Companhia das Letras, 1999. 1ª Ed. [Le città invisibili, 1972] Tradução: Diogo Mainardi

## DEDICATÓRIA

Aos *meus pais*, por me mostrarem o caminho da felicidade nesta vida e por fazer o possível (e o impossível) para prover tudo o que me foi necessário nestes cinco anos, que não foram fáceis;

Especialmente a *meu irmão*, por quem nutro grandes esperanças de se tornar um contestador desta sociedade hipócrita e infeliz;

À *Mayra*, pelo apoio incondicional e pela paciência nestes tempos de incerteza e de dedicação a este trabalho;

Ao “Comando Frenético”, *Júlio, Geraldo, Bruno, Amin, Guilherme, Fernando e André Ribeiro* por me ensinarem o valor das verdadeiras amizades e por me fazerem lembrar que a solidariedade, a lealdade e o procedimento são muito mais importantes que uma vida cheia de riquezas;

Aos amigos de infância, *João Paulo, Michel, Lee, Carlos, Diogo, Victor, Izabela Barata e Izabella Vaz*, por serem verdadeiros irmãos nessa caminhada rumo à vida adulta;

Aos companheiros de gabinete, *Carol, Thiago, Paola, Eliane e Ilka*, que demonstram a cada dia a possibilidade de assumir responsabilidades, trabalhar eficientemente sem esquecer que a felicidade na vida passa por estar sempre acompanhado de amigos.

## AGRADECIMENTOS

É importante agradecer neste momento à todas as pessoas que direta ou indiretamente foram responsáveis pela elaboração deste trabalho.

Lembrar que a *Professora Doutora Angela Cassia Costaldello* foi essencial à elaboração deste trabalho é agradecer todo o apoio que dela recebi, tanto na elaboração desta monografia como sendo seu estagiário, aproveitando este momento para dizer publicamente o quanto aprendi neste ano em que pude trabalhar com ela e o quanto tudo o que passei contribuiu para a minha formação jurídica.

Agradecer ao *Mestre Thiago Lima Breus* pelo apoio e paciência com que me conduziu pelo processo de elaboração deste trabalho também é importante, me mostrando que é possível trabalhar na busca de nossos sonhos de um mundo mais justo mesmo dentro da academia.

Por fim, mas não menos importante, agradecer à *Professora Paola Nery Ferrari* pelas dicas quanto à criação deste trabalho e quanto as possibilidades que o mundo nos dá, bem como à *Mayra Zavattaro* e à *Carolina Santana* por terem tido a paciência comigo nestes últimos meses e por terem lido meu trabalho e me ajudado a fazer dele o melhor que pude fazer.

SUMÁRIO

RESUMO ..... viii

INTRODUÇÃO ..... 01

**CAPÍTULO 1. FORMAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO ..... 03**

1.1. CONCEITO ..... 03

1.2. HISTÓRICO DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO ..... 07

1.3. NORMAS DE DIREITO URBANÍSTICO ..... 14

**CAPÍTULO 2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL ..... 23**

2.1. A PARTICIPAÇÃO POPULAR ADMINISTRATIVA..... 23

2.2. FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR ..... 34

2.3. PARTICIPAÇÃO POPULAR E DIREITO URBANÍSTICO ..... 40

**CAPÍTULO 3. O DIREITO URBANÍSTICO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO ESCOPO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS..... 44**

3.1. CONCEITO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS..... 44

3.2. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A CONSTRUÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO.. 49

3.3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR .... 51

3.4. A EFETIVIDADE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ..... 53

**CONCLUSÕES ..... 57**

**BIBLIOGRAFIA ..... 61**

## RESUMO

Versa o trabalho sobre a efetividade das audiências públicas como instrumento de participação popular, nomeadamente na construção do direito urbanístico. O estudo da participação administrativa seguiu pelo caminho das audiências públicas, que podem ser os instrumentos mais utilizados para possibilitar a interação entre o Estado e a Sociedade no direito brasileiro. Já a pesquisa sobre direito urbanístico, iniciou-se no contexto pós Estatuto da Cidade, por ser um diploma legal que trata a matéria de uma perspectiva que garante à população uma maior interação com o poder público. Esta disciplina jurídica deve ser entendida como potencial ferramenta de transformação da sociedade, que só será alcançada quando baseada nos anseios da população. Essas necessidades só poderão ser atendidas por meio da atuação dos interessados, não apenas por meio do voto direto, neste caso, também, por meio de audiências públicas. Partindo destes pressupostos, interessa chegar a uma conclusão quanto a efetividade das audiências públicas de uma maneira geral e, mais especificamente, articulada com a participação popular e com o direito urbanístico.

**Palavras-chave:** Efetividade, audiências públicas, participação popular, direito urbanístico



## INTRODUÇÃO

Versará o presente trabalho sobre a efetividade das audiências públicas. Longe de ser um tema já debatido à exaustão, é bastante controvertido na doutrina, o que faz dele um assunto instigante e cheio de alternativas.

Em busca de analisar a sobredita efetividade das audiências públicas no direito urbanístico, o trabalho perpassará sobre diversas áreas: começando pela participação popular, fazendo um apanhado geral sobre seus instrumentos e por uma introdução ao Direito Urbanístico (matéria de fundo deste trabalho). Em meio a este percurso, analisar-se-ão as audiências públicas, por ser a forma de participação popular mais utilizada no direito brasileiro, e sua ligação com o Direito Urbanístico.

O primeiro capítulo analisa o Direito Urbanístico Brasileiro, em busca dos elementos que o compõem, as noções que cercam a criação deste ramo do Direito, relativamente novo se comparado com o Direito Civil ou o Comercial.

Nascido da luta pela democratização do acesso à terra urbana com condições decentes a todos, em busca de diminuir as árduas condições de vidas estabelecidas a partir da Revolução Industrial no século XVIII.

Passa por uma fase de expansão até desaguar na luta pelo direito à moradia de nosso tempo, principalmente nas grandes metrópoles terceiro-mundistas, inclusive na *terra brasilis*. Por aqui, a partir da promulgação do Estatuto da Cidade tem-se um grande salto no Direito Urbanístico, por representar a positivação, em nível nacional, de instrumentos que possibilitam redução das desigualdades sociais em nível local.

A adoção dos instrumentos inscritos na Lei 10.257/2001 poderá representar em longo prazo a tão sonhada reforma urbana pretendida pelos movimentos sociais e a Gestão Democrática das Cidades é parte deste movimento, podendo abrir as portas do Poder Público às reivindicações populares.

Participação Popular tão importante no contexto deste trabalho, por trazer à tona o princípio democrático e resgatá-lo aos olhos da população que não vê alternativa na representação democrática e, longe de querer derrubar este sistema de

governo construído ao longo de séculos, tenta fazê-lo abrir com uma pitada de participação direta, que só tende a fortalecer a democracia, legitimando-a não apenas por meio do voto, mas também por meio do opinativo direto da população nas questões de seu interesse.

Neste contexto inserem-se as audiências públicas. Criadas no direito anglo-saxão como expoente da participação popular, possibilitam a todos os interessados ouvir, informar-se e serem ouvidos por seus representantes, conformando, assim, uma troca de informações enriquecedora para a democracia.

Tentará demonstrar este trabalho, que a construção teórica que envolve os instrumentos de participação popular fazem deles institutos indispensáveis à prática política de nosso tempo, como forma de trazer vida à democracia, tão desacreditada por diversos setores populares.

# 1. Formação do Direito Urbanístico Brasileiro Contemporâneo

## 1.1. Conceito

Às disciplinas jurídicas podem ser dadas idades conforme sua inserção na seara jurídica. É possível dizer que começam como simples recepção das novidades do mundo pelos velhos campos do Direito, para logo a seguir ganhar acenos normativos em leis e regulamentos de ocasião, é o que se chama de *infância*.

A partir do momento em que se esboça uma identidade teórica, ainda que com parco apoio normativo, não demora muito, as normas nascentes vão absorvendo a teoria e criando uma identidade normativa, é a *adolescência*.

Vem, por fim, a estabilização, articulação e operação sistemática dos vários componentes (conceitos, finalidades, instrumentos, competências) ganham nitidez e estabelecem relações entre si incidindo na vida concreta, é a *idade adulta*.<sup>1</sup>

O Direito Urbanístico é criação contemporânea, “é produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos<sup>2</sup>”. Sua formação é decorrente de uma nova função do direito, como ferramenta a ser utilizada para que os dirigentes públicos possam atuar no meio social e modificar o domínio privado respeitando, sempre, o princípio da legalidade, a fim de transformar a realidade na busca pela diminuição das desigualdades sociais intrínsecas às cidades.

Com relação à problemática sobre a autonomia do Direito Urbanístico<sup>3</sup>, entende-se, aqui, que a nova configuração das normas jurídicas urbanísticas, faz com que não possam mais ser concebidas como simples regras de atuação do poder de polícia nem como mero capítulo do Direito Administrativo.

Considerando, portanto, não ser este mais um simples braço do Direito Administrativo, mas sim, antes de tudo, um ramo “autônomo”, isto é, com

---

<sup>1</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto das Cidades e suas diretrizes gerais**. In: DALARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002. p. 45-46

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1994. p. 30

<sup>3</sup> Ibidem. p. 35.

instituições e institutos próprios, é que podemos seguir no caminho de formular um conceito desta matéria cabível para os interesses deste trabalho.

A própria nomenclatura demonstra que o estudo começa pelo olhar sobre as cidades. Este termo designa, no Brasil, um núcleo urbano composto por diversos sistemas: o político-administrativo; o econômico não agrícola, familiar e simbólico e; como sede do governo municipal, qualquer que seja a população<sup>4</sup>. Necessário lembrar que a característica marcante entre nós é o fato de que o aglomerado urbano é a sede do governo municipal.

Dos estudos históricos sobre o deslocamento das populações rumo às cidades é que nasceu a alcunha *urbanismo*, termo utilizado para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural<sup>5</sup>.

Aquele fenômeno é bastante novo e data do início do Século passado, quando a revolução industrial gerou o deslocamento da massa populacional do campo em direção às cidades, em busca de melhores condições de vida.

A falta de preparo das cidades para sustentar o contingente populacional que começava a povoá-las gerou enormes problemas, como a deterioração do meio ambiente, a desorganização social (carência de habitação, saúde e educação. p. ex.), a modificação do uso do solo, a transformação da paisagem urbana, dentre outros.

Em virtude dos problemas causados pelos fenômenos anteriormente citados, o poder público passou a buscar soluções satisfatórias relativamente à qualidade de vida da população, tentando modificar o ambiente urbano. Este processo é denominado urbanificação e caracteriza-se pela correção da urbanização, por meio da renovação urbana.<sup>6</sup>

O termo urbanificação foi criado por Gaston Bardet, para designar a aplicação dos princípios do urbanismo advertindo que a urbanização é um mal e, para ela, a urbanificação é o remédio<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Ibid., p.20

<sup>5</sup> Ibid., p.21

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1994. p.21

<sup>7</sup> Ibidem, mesma página.

Para alcançar o objetivo da *urbanificação* é que surgiu, como técnica e ciência o urbanismo, que é a organização da urbanização mediante a ordenação dos espaços habitáveis.

Inicialmente, o urbanismo foi concebido como arte de embelezar a cidade.<sup>8</sup> Este conceito, porém, tornou-se obsoleto com o tempo, já que a necessidade de regramento urbanístico passou a ser maior, tanto no sentido social, quanto no próprio conceito de cidade, já que esta passou a se estender além do perímetro urbano.

Assim, o conceito de urbanismo foi ampliado para que compreendesse todas as necessidades e possibilidades que dele eram requeridas.<sup>9</sup>

"Urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando o bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação do corpo e do espírito, circulação no espaço urbano".

Qual seria, então, o método utilizado para que por meio do urbanismo a realidade das cidades fosse modificada? Acredita-se ser a atividade urbanística<sup>10</sup> a ferramenta ideal para o relacionamento entre o ambiente a ser modificado e o direito.

A íntima correlação<sup>11</sup> entre urbanismo e Direito ocorre por não haver atuação urbanística sem imposição legal. Sua legitimidade é baseada em limitações de ordem pública relativamente ao uso da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais que afetem a existência social e, por este motivo, liga-se ao direito.

---

<sup>8</sup> BALTAR, Antônio Bezerra. **Introdução ao planejamento urbano**, Apud, SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p.24

<sup>9</sup> Ibid., p.25

<sup>10</sup> A atividade urbanística "consiste na ação destinada a realizar os fins do urbanismo. ação destinada a aplicar os princípios do urbanismo. Essa atividade compreende momentos distintos que se acham entre si ligados e em recíproca dependência". SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 26

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003. p. 493

Os objetos<sup>12</sup> desta atividade são o planejamento, a ordenação do solo, a ordenação de áreas de interesse especial, a ordenação da atividade edilícia e, por fim, os instrumentos de intervenção urbanística.

Sua essência é pública, mexendo fundo na propriedade, o que obriga o Estado a intervir por meio de limites estritamente jurídicos, respeitando o Princípio Constitucional da Legalidade:

“Essa atividade deve, pois, desenvolver-se nos estritos limites jurídicos, e isso decorre do fato de que toda planificação urbanística comporta uma disciplina de bens e de atividades que não pode atuar senão no quadro de uma regulamentação jurídica, pela delimitação que necessariamente põe à propriedade pública ou privada, ou mesmo, tolhe o gozo desta”.<sup>13</sup>

Percebe-se deste modo, que a atuação do poder público nesta área gera conflitos entre o interesse coletivo à ordenação adequada do espaço físico para o melhor exercício das funções sociais da cidade e os interesse dos proprietários, concretizável por meio do aproveitamento total da superfície dos lotes, edificando todo o volume possível, fundado na concepção individualista que envolve o capitalismo.<sup>14</sup>

Compor esses conflitos de interesse urbanístico é função da lei e, na medida em que surgem normas jurídicas para regular aqueles conflitos em torno da propriedade urbana, fundamentando a intervenção do Estado no domínio privado, é que ocorre o nascimento das as Normas de Direito urbanístico.

Chega-se, portanto, à conclusão de que esta disciplina nada mais é do que o conjunto de normas que regem o conflito dos interesses dos proprietários individuais de terra e os interesses da coletividade no tocante à regulação da cidade.

Carlos Ari Sundfeld possui conceito mais amplo de Direito Urbanístico, qual seja:<sup>15</sup> “o *direito da política espacial da cidade*.” Tal interpretação deve-se à combinação de diversas referências constitucionais.

---

<sup>12</sup> Ibidem, p.26

<sup>13</sup> Ibidem, p. 29

<sup>14</sup> Ibidem, p.26

<sup>15</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto das Cidades e suas diretrizes gerais**. In: DALARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 1ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002. p. 49

Entende que o termo ‘urbana’, demarcado pelo art. 182 constitucional (Política Urbana), é relativamente indefinido e, aconselha que seja analisado o conceito de Direito Urbanístico unindo a norma do inciso VIII do art. 30<sup>16</sup>, com as expressões ‘política urbana’ e as figuras da ‘propriedade urbana’, do ‘solo urbano’ e da ‘área urbana’, o que o ajuda a concluir que o “objeto da regulação promovida pelo direito urbanístico é o solo (espaço) da cidade”.<sup>17</sup>

Entende-se aqui que o Direito Urbanístico<sup>18</sup> é uma ferramenta que deve ser utilizada para que os agentes públicos possam atuar no meio social e modificar o domínio privado respeitando sempre o princípio da legalidade.

Por derradeiro, é conveniente destacar que o Direito Urbanístico se divide em duas partes:<sup>19</sup> uma é o Direito Urbanístico Objetivo, consistente no conjunto de normas que tem por escopo organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. A segunda, é o Direito Urbanístico como ciência, que representa o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis.

Neste trabalho torna-se importante esta separação haja vista a tentativa de discutir a importância das audiências públicas na construção do Direito Urbanístico Objetivo e a influência exercida pela participação popular no contexto da criação das normas que disciplinam a matéria.

## **1.2. Histórico do Direito Urbanístico Brasileiro**

### **1.2.1. Formação Histórica do Direito Urbanístico Europeu**

A convivência urbana pressupõe algumas regras especiais que aparecem originariamente como costumes e evoluem até que se tornem regras de

---

<sup>16</sup> Compete ao Município promover “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”

<sup>17</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Op. Cit. mesma página.

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p.30

<sup>19</sup> Ibidem, mesma página

direito legislado<sup>20</sup>. As cidades, antes do século XIX, eram bastante simples e isto era demonstrado pela simplicidade residente em suas ordenações urbanísticas. O urbanismo, que surge como técnica e ciência em meados do século passado, apareceu trazido pela necessidade de organização dos espaços habitáveis devido às crescentes transformações do espaço urbano.

Isto não nos autoriza a dizer que o direito urbanístico em formas mais primitivas não existisse antes do século XIX. Em Roma, após o grande incêndio provocado por Nero, houve uma enorme renovação, onde se previu que as ruas e as vias fossem largas, que a altura dos edifícios fosse limitada e que se criassem praças amplas e se guardasse distância, em relação ao prédio existente, de até cem pés.<sup>21</sup>

Determinadas características foram mantidas na Idade Média, apesar do espírito antiurbano daquela época<sup>22</sup>. Na Renascença<sup>23</sup>, porém, a preocupação era com o embelezamento dos palácios e construções urbanas, mesmo tipo de preocupação encontrada no Brasil colonial, muito influenciado pelas Ordenações Filipinas.

### 1.2.2. Formação do Direito Urbanístico Brasileiro

O Direito Urbanístico nacional<sup>24</sup> tem origens bastante remotas. Já nas Ordenações do Reino<sup>25</sup> eram fixadas orientações quanto à competência urbanística, bem como regras de embelezamento das vilas.

---

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 43

<sup>21</sup> **Enciclopédia Universal Ilustrada Européia Americana**, Apud, SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 22

<sup>22</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 22

<sup>23</sup> Ibidem, p.22

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1994. p. 44

<sup>25</sup> Dava-se este nome às antigas leis portuguesas compiladas em códigos. As primeiras, ordenadas por D. João I, foram concluídas em 1446. Em 1514 publicou-se nova coleção das leis do reino com as alterações introduzidas pelo tempo. Por terem sido impressas por ordem de D. Manuel, receberam o nome de Ordenações Manuelinas. Em 1603 publicaram-se as Ordenações Filipinas, mandadas compilar por Filipe I, que em Portugal vigoraram até 1868. No Brasil, as Ordenações Filipinas, por força da lei de 20.10.1823, vigoraram até 31 de dezembro de 1916, como subsídio do direito pátrio, e só foram, definitivamente, revogadas pelo Código Civil de 1917. Da Internet, [http://www.tse.gov.br/institucional/centro\\_memoria/historia\\_tse/ordenacoes\\_reino.html](http://www.tse.gov.br/institucional/centro_memoria/historia_tse/ordenacoes_reino.html), acessado em 30/08/2006.



Exemplos desses atos e regras de Direito Urbanístico e planejamento urbano<sup>26</sup> podem ser encontradas, por exemplo, na Carta Régia da criação da Capitania de São José do Rio Negro (Amazonas):

“(...) determinareis o lugar mais próprio para servir de Praça fazendo levantar no meio dela o Pelourinho: assinalando área para se edificar uma Igreja capaz de receber um competente número de fregueses quando a Povoação se aumentar, como também as outras áreas competentes para as casas de Vereações e Audiências, Cadeias, e mais Oficinas Públicas; fazendo delinear as casas dos moradores por linha reta, de sorte que fiquem largas e direitas as ruas (...)”.<sup>27</sup>

Os regramentos urbanos no Brasil Colônia determinavam a formatação de arruamentos, de alinhamento e das desapropriações que serviriam para enobrecer a vila.

Demonstra este comportamento<sup>28</sup>, a ordenação vinda da Câmara Municipal de Ouro Preto em 1712: “[consoante disposição da] vereação em que resolveram se fizesse vistoria nas casas sediadas no bairro de Ouro Preto para que se arruassem de sorte que ficasse praça suficiente por ser de frente da igreja para ficar mais vistosa aquela rua.”

No tocante ao Direito Urbanístico, as Ordenações Filipinas traziam à Colônia o mesmo regramento utilizado em Portugal. O Poder Público<sup>29</sup> obrigava àqueles que possuíam casas ruinosas, a ponto de deixar a municipalidade “deformada” ou que possuísem propriedades descuidadas, a ponto de causar dano aos vizinhos, que, obrigatoriamente, deveriam reformá-las, sendo forçados a vendê-las, se não possuísem fundos, a qualquer pessoa que possuísse capacidade financeira para realizar os serviços requeridos.

---

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p.44

<sup>27</sup> Percebe-se, claramente, o traço que será característico das cidades brasileiras até os dias atuais. Não é raro ver no interior do país diversos município que seguem à risca os padrões traçados nessa época. Ibidem, mesma página.

<sup>28</sup> GOULART FILHO, Nestor. **Contribuição do estudo da evolução urbana do Brasil**, p. 77, nota 174, São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1968, apud SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1994.

<sup>29</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto das Cidades e suas diretrizes gerais**. In: DALARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002. p. 45

A maior parte destas regras permaneceu vigente no país após a Independência, já que a Constituição de 1824 pouco modificou este ramo do Direito, fazendo com que permanecessem válidas as regras advindas das Ordenações da metrópole.

A única menção feita na Primeira Constituição Brasileira pós-independência, foi quanto à competência das cidades e vilas para as atribuições de governo econômico e municipal dentro de seus territórios, dando a eles, oficialmente, a possibilidade de tomar deliberações sobre posturas urbanísticas, o que já era permitido pelas Ordenações do Reino.

Foram, porém, as leis de desapropriação que começaram a delinear os contornos do Direito Urbanístico por todo o mundo. Não foi diferente no Brasil, onde em 09 de setembro de 1826, foi promulgada a lei que autorizava a desapropriação por utilidade pública para execução de obras de comodidade geral e decoração pública.

Os primórdios do Direito Urbanístico Brasileiro foram baseados na evolução das normas de desapropriação para utilização pública dos terrenos. Sem maiores novidades, a primeira Constituição da República trouxe pouco ou nenhum desenvolvimento para o ramo estudado neste trabalho.

A infância do direito urbanístico brasileiro<sup>30</sup> ocorreu entre as décadas de 30 a 70, período em que o direito positivo começa a acenar com o princípio da função social da propriedade e, tanto os administrativistas quanto os civilistas passaram a estudar alguns aspectos jurídicos do urbanismo. Surgem, também, nesta época, os Planos Nacionais de Desenvolvimento e as leis de zoneamento.

Todas as Constituições posteriores, inclusive a de 1969, possuíam dispositivos que possibilitavam a desapropriação de terras por utilidade pública, o que é considerado pela doutrina, como a base do Direito Urbanístico Brasileiro.<sup>31</sup>

### **1.2.3. Direito Urbanístico a partir da Constituição de 1988**

A Constituição da República deu bastante atenção a este ramo do direito. Diversos artigos versam sobre o tema, que alcançou espaço jamais obtido em

---

<sup>30</sup> Ibidem, p.46-47

<sup>31</sup> Ibidem, p.48

quase cem anos de república. A promulgação da Carta Magna tornou-se o grande marco da adolescência do Direito Urbanístico.<sup>32</sup>

A Carta magna discorre sobre as diretrizes do desenvolvimento urbano (Arts. 21, XX e 182), sobre planos urbanísticos (Arts. 21, IX, 30 e 182) e sobre a função social da propriedade urbana, dando, portanto, os contornos gerais de qual seria a matéria tratada pelo Direito Urbanístico<sup>33</sup>.

O art. 21, XX e o art. 182 da Constituição Federal demonstram os fundamentos das duas amplas perspectivas da política urbana que seriam adotadas no país: a primeira, o objetivo de desenvolver um adequado sistema de cidades; e a segunda, considera o desenvolvimento urbano como competência municipal, ou seja, local.<sup>34</sup>

Neste sentido<sup>35</sup>, é possível dizer que o direito urbanístico passa a ser o direito da política de desenvolvimento urbano, em três sentidos:

“a) como conjunto de normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana (exemplo: normas constitucionais); b) como conjunto de textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (os planos urbanísticos, por exemplo); c) como conjunto de normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (o próprio Estatuto da Cidade, entre outros)”.<sup>36</sup>

A possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local, abre aos municípios a chance de adequadamente disciplinar o uso do solo, o assentamento do sistema viário, as características de edificabilidade, dentre outros temas.

Todos estes temas convergem no plano diretor, que é o instrumento para o planejamento local que poderá vincular a função social da propriedade urbana ao

---

<sup>32</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Op. Cit. p.48

<sup>33</sup> Ibidem, p. 49

<sup>34</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p.49

<sup>35</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Op. Cit. p.49 do Sundfeld

<sup>36</sup> Ibidem, mesma página

atendimento dos preceitos nele contidos. O legislador constituinte abriu, pela primeira vez, as portas para que as características da função social da propriedade urbana fossem conceituadas.

Os setores da sociedade civil que debatiam a necessidade de se fazer uma reforma urbana no país, constituíram o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), que, durante a Assembléia Constituinte, travaram uma longa batalha pela inclusão de um capítulo especial na Carta Política Brasileira sobre a Política Urbana.

De acordo com aquela entidade houve um avanço bastante grande no caminho da Reforma Urbana, pela qual lutavam, a partir do momento em que a Constituição Federal inscreveu como Direito Fundamental o direito à moradia<sup>37</sup>.

Decorreu dessa discussão o capítulo da Constituição que trata da Política Urbana, oficializando diversos instrumentos de intervenção na realidade urbana, que seriam utilizados com o intuito de alcançar o princípio da função social da cidade.

Porém, este capítulo era auto-aplicável, criando, portanto, a necessidade de regulamentação dos dispositivos contidos nos artigos 182 e 183 da Constituição, bem como de seus parágrafos.

O trâmite desta regulamentação iniciou-se em 1989, quando o então Senador da República Pompeu de Souza, assumiu a responsabilidade da efetivação dos instrumentos citados, por meio do projeto de Lei 181/89.<sup>38</sup> Este projeto já possuía a nomenclatura utilizada hoje, de “Estatuto da Cidade”.

Em 2001, após onze anos de negociações demoradas no Congresso Nacional, entrou em vigor a Lei nº. 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), com o intuito de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, regravando, dentre outros instrumentos urbanísticos, a determinação de edificação, parcelamento e utilização

---

<sup>37</sup> A redação final do “caput” do art. 182 da C.F., com o previsto no parágrafo 2º do mesmo artigo, admite o óbvio: que a primeira condição concreta de respeito devido ao “bem-estar” do habitantes das cidades é a de se lhes garantir casa para morar. ALFONSIN, Jacques Távora. **Breve apontamento sobre a função social da propriedade e da posse urbana à luz do novo estatuto da cidade.** In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 62.

<sup>38</sup> GRZIA, Grazia de. **Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas.** In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). Op. Cit. p. 23.

compulsórias, a aplicação de Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo e a imposição de desapropriação-sanção com pagamentos em títulos da dívida pública.<sup>39</sup>

Muito mais do que uma simples regulamentação dos artigos Constitucionais<sup>40</sup>, o Estatuto da Cidade traz consigo outras possibilidades, ainda melhores e mais úteis do que aquela:

“outra dimensão fundamental do Estatuto da Cidade, novamente consolidando e ampliando a proposta básica da Constituição Federal de 1988, diz respeito à necessidade de os municípios promoverem a devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbana, de forma a democratizar o processo de tomada de decisões e assim legitimar plenamente uma nova ordem jurídico-urbanística de natureza social”.<sup>41</sup>

É importante o reconhecimento pelos municípios de que é necessária a utilização de procedimentos e mecanismos jurídico-políticos que garantam a participação efetiva dos cidadãos no processo de formulação e implementação do planejamento urbano e das políticas públicas, pois essa participação é essencial, além de ser garantida pelo Estatuto da Cidade, como elemento essencial para uma gestão democrática.<sup>42</sup>

É necessário lembrar que a Lei nº. 10.257/2001<sup>43</sup> serviu para afastar certas construções legislativas tradicionais, tanto no campo do direito civil, como no direito administrativo, da normatização do urbanismo. O primeiro inviabilizando novas utilizações do direito de construir e o segundo dificultando a hipótese de o Estado garantir às populações mais pobres a estabilização de sua posse sobre imóveis públicos.

---

<sup>39</sup> FERNANDES, Edésio. Um novo estatuto para as cidades brasileiras. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). Op. Cit. p. 10.

<sup>40</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>41</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>42</sup> FERNANDES, Edésio. Op. Cit. p.11

<sup>43</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto das Cidades e suas diretrizes gerais**. In: DALARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 1ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002. p. 52.

O Estatuto da Cidade surgiu com a pretensão de por fim à prolongada adolescência em que vivia o Direito Urbanístico brasileiro. Esta nova legislação consolidou esta disciplina<sup>44</sup>, conferiu-lhe articulação, tanto interna<sup>45</sup> como externa<sup>46</sup>, viabilizando sua operação sistemática.<sup>47</sup>

No próximo capítulo, este trabalho aprofundará seu olhar sobre o Estatuto das Cidades, mesmo que esse não seja o foco aqui buscado, com o intuito de demonstrar que tipos de normas urbanísticas podem ter sua efetividade alcançada por meio da participação popular.

### 1.3. Normas de Direito Urbanístico

#### 1.3.1. Introdução

Normas de Direito Urbanístico são todas aquelas destinadas a “organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.<sup>48</sup>

Importante notar que possuem caráter cogente<sup>49</sup>, ou seja, são preceitos de ordem pública, de cumprimento obrigatório a todos os particulares, sem restrições. Uma outra característica<sup>50</sup> que as diferencia das demais normas, inclusive das cogentes, é a “coesão dinâmica”. As demais normas singulares possuem uma relação estática com o mundo, que não é suficiente para enquadrar o fenômeno urbanístico. Neste contexto, as normas em estudo são um método de transformação da realidade.

---

<sup>44</sup> A consolidação da disciplina ocorreu através da fixação de seus conceitos e da regulação de seus instrumentos.

<sup>45</sup> A articulação interna aparece quando se estabelecem os vínculos entre os diversos instrumentos urbanísticos.

<sup>46</sup> E a articulação externa é a conexão de suas disposições normativas com a de outros sistemas, como o direito imobiliário e o registral.

<sup>47</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Op. Cit., p. 62.

<sup>48</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1994. p. 42

<sup>49</sup> “Em Direito, COGENTE é a regra que é absoluta e cuja aplicação não pode depender da vontade das partes interessadas. Tem que ser obedecida fielmente; as partes não podem excluí-la, nem modificá-la”. Retirado de

[http://www.dji.com.br/romano/conceito\\_de\\_direito\\_classificacoes\\_direito\\_objetivo.htm](http://www.dji.com.br/romano/conceito_de_direito_classificacoes_direito_objetivo.htm), acessado em 19/08/2006

<sup>50</sup> MAZZONI, Pierandrea. **La proprietà Procedimento: Pianificazione Del Territorio e Disciplina della Proprietà**. Milão: Giuffrè, 1975, apud, SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 53

A Doutrina<sup>51</sup> aponta a existência de três classificações das normas urbanísticas: existem as normas de sistematização, que estruturam os instrumentos de organização dos espaços habitáveis; as normas de intervenção, que delimitam e limitam o direito de propriedade e o direito de construir e, por fim; as normas de controle urbanístico, destinadas a reger a conduta dos indivíduos quanto ao uso do solo.

Como todas as normas inscritas no nosso ordenamento jurídico, as normas de Direito Urbanístico têm como expoente máximo a Constituição Federal. As regras instituídas nos arts. 182 e 183, no capítulo de Política Urbana, deram reconhecimento constitucional a este ramo do direito, criando os princípios regentes da área.

A doutrina urbanística majoritariamente<sup>52</sup> entende que o Estatuto da Cidade foi criado com o intuito de regulamentar os instrumentos jurídicos-urbanísticos trazidos ao ordenamento jurídico nacional pela Constituição da República.<sup>53</sup> A definição de normas gerais abaixo caracteriza a Lei nº. 10.257/2001 como norma geral de Direito Urbanístico:

“Normas gerais são, portanto, normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios”.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 54

<sup>52</sup> Neste sentido ver SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto das Cidades e suas diretrizes gerais**. In: DALARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 1ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002, MEDAUAR, Odete. **Diretrizes Gerais**. In: MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

<sup>53</sup> Parte da doutrina possui o entendimento de que o Estatuto da Cidade não é norma geral de Direito Urbanístico, mas sim diretriz geral da política urbana, admitindo que tal entendimento limita a eficácia formal e material do Estatuto da Cidade, não podendo este servir como orientação vinculante à atuação dos legisladores municipais. Posição não aceita por Edésio Fernandes, que em artigo escrito para o livro “Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as cidades brasileiras” afirma que tal lei regulamenta o capítulo original sobre política urbana aprovado pela Constituição Federal de 1988. DIAS, Maurício Leal e RIBEIRO, Taíse Spotto Lima. **O Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001) é norma geral de Direito Urbanístico ou diretriz geral da política urbana?** Texto disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5193>. Acessado em 13/07/2006.

<sup>54</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 57

Não se esgota, porém, no Estatuto da Cidade, o enorme contingente de leis que estabelecem princípios, regras e diretrizes concernentes ao Direito Urbanístico Brasileiro.

A Constituição criou o sistema de normas de direito urbanístico, que é composto pelas normas constitucionais referentes à política urbana, pela lei federal de desenvolvimento urbano, pelo conjunto de normas urbanísticas das Constituições Estaduais, pelas respectivas leis estaduais de política urbana e de urbanismo e, por fim, pelo conjunto de normas municipais referentes à política urbana, compreendida pela Lei Orgânica, pelo Plano Diretor e pela legislação municipal referente à matéria.<sup>55</sup>

De acordo com o art. 30 da Constituição Federal, compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como de estabelecer a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.<sup>56</sup> O Município, além disso, possui competência para legislar sobre Direito Urbanístico pois é em seu território que se manifestam todos os efeitos desta área do Direito.<sup>57</sup>

Tais determinações abrem aos municípios infinitas possibilidades de atuação. A disciplina urbanística da propriedade urbana, o planejamento urbanístico, a ordenação jurídica dos sistemas viários, dentre outros, são exemplos de possibilidades de atuação do Poder Público Municipal.

Dentre os métodos de atuação mais conhecidos, estão o Plano Diretor e a Lei Orgânica Municipal. Enquanto o primeiro foi elevado à condição de regra máxima de Direito Urbanístico no território municipal<sup>58</sup>, por regular, por exemplo, a Função

---

<sup>55</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto das Cidades: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: 2001. p. 29

<sup>56</sup> Art. 182 da Constituição Federal.

<sup>57</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 56

<sup>58</sup> Segundo José Afonso da Silva, o Plano Diretor é o instrumento de atuação da função urbanística dos Municípios, constituindo um plano geral e global que tem por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, buscando o bem-estar da comunidade local. SILVA, José Afonso da. Op. Cit. p. 124



Social da Propriedade Urbana; a segunda foi, também a partir da Constituição de 1988, trazida ao patamar de verdadeira Constituição Municipal.<sup>59</sup>

### 1.3.2. Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, como é comumente chamada a Lei nº. 10.257/2001, “tem por objetivo estabelecer diretrizes gerais da política urbana, que por sua vez, visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade”.<sup>60</sup>

Essencialmente, é considerada como Legislação de caráter complementar, requerida pela Constituição Federal para que “os princípios e instrumentos enunciados na constituição pudessem ser implementados (...)”.<sup>61</sup>

As normas inscritas no Estatuto das Cidades são consideradas diretrizes gerais da política urbana porque são balizas para a atuação municipal nesse campo, induzindo-os a aplicarem os instrumentos de política urbana determinados na Constituição e regulamentados por ela.

A política urbana adotada pela Lei nº. 10.257/2001 possui algumas diretrizes<sup>62</sup> que deverão ser seguidas quando forem utilizados os instrumentos de intervenção urbanística, sob pena de as operações serem questionadas por via judicial.

Os nortes daquela construção legal são os seguintes: o combate à especulação imobiliária, a gestão democrática da cidade, a implementação do direito às cidades sustentáveis e a promoção da regularização e urbanização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda.

---

<sup>59</sup> Para Regina Ferrari, a Lei Orgânica Municipal “nada mais é do que a Constituição Municipal, que organizará a Administração e a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplinando a competência legislativa do Município, observadas as peculiaridades locais, bem como sua competência comum (...)”. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005p. 109

<sup>60</sup> GASPARINI, Diógenes. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: NDJ, 2002. Apud, FERRARI. Regina Maria Macedo Nery. Op. Cit. p. 234.

<sup>61</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Estatuto das Cidades: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: 2001. p. 23

<sup>62</sup> Ibidem, p.33

O Estatuto da Cidade visa combater essas distorções nas cidades por meio de seus instrumentos, e o questionamento a ser feito é justamente quanto a possibilidade de solução daqueles problemas por meio deste diploma legal.

Chega-se à conclusão que os institutos jurídicos de intervenção na propriedade criados pela Lei nº. 10.257/2001 são válidos na medida em que buscam tão somente o alcance da função social da cidade e da propriedade.

O fato de a função social ser um elemento intrínseco à propriedade legitima a atuação estatal por meio dos institutos em estudo, sendo possível alterarmos a realidade nas cidades fazendo com que os cidadãos passem a ter seus direitos respeitados e os aglomerados urbanos alcancem a sustentabilidade.

### 1.3.2.1 Diretrizes Gerais do Estatuto da Cidade

O termo diretrizes denota o sentido de linhas reguladoras, instruções ou indicações. Pode significar também linhas básicas, esquemas gerais. No direito, tais prescrições norteadoras dirigem-se a outros legisladores, a administradores ou ao intérprete em geral. As leis de diretrizes contêm objetivos e princípios que indicam o caminho a ser seguido na elaboração de textos normativos dele decorrentes.<sup>63</sup>

Portanto, nada mais são do que linhas mestras para a atuação dos legisladores infraconstitucionais. As inscritas no Estatuto da Cidade, por se tratar de norma geral de Direito Urbanístico, deverão ser seguidas nas ocasiões em que se tenha em pauta a criação de legislações urbanísticas.

Não só os municípios, mas também os Estados e o Distrito Federal encontram-se vinculados à legislação em análise, pois, o artigo 1º da Lei nº. 10.257/2001<sup>64</sup> avisa que a Lei em seu teor completo balizará a aplicação da política urbana, o que não exclui os Estados e o Distrito Federal.<sup>65</sup>

O Estatuto determina que a política urbana não pode ser um amontoado de intervenções sem rumo, que deverá ter uma direção global nítida, qual seja, a

<sup>63</sup> MEDAUAR, Odete. **Diretrizes Gerais**. In: MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.p. 20

<sup>64</sup> Art. 1º.: Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei"

<sup>65</sup> MEDAUAR, Odete. Op. Cit., p. 22

ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana<sup>66</sup>, garantindo o direito às cidades sustentáveis.<sup>67</sup>

O escopo do Estatuto da Cidade é o direito coletivo a uma cidade sustentável. Todos os direitos inscritos no inciso I do art. 2º.<sup>68</sup> não são direitos individuais garantidos aos sujeitos, mas sim, direitos subjetivos coletivos, reflexos do equilíbrio da cidade, que só alcançará tais objetivos quando toda a população puder desfrutar daquelas garantias.

### **1.3.2.1.1 Função Social da Cidade**

O conceito de função social da cidade baseia-se no equilíbrio econômico do município, buscando igual distribuição das riquezas e uma justa distribuição de recursos entre as regiões mais ricas e as mais pobres.<sup>69</sup>

Não se pode separar o desenvolvimento urbano e ambiental das cidades da justa distribuição das riquezas e prejuízos que ela gera. Essa diretriz do Estatuto da Cidade só será alcançada quando se resolverem as causas da pobreza dos habitantes da cidade, o que geraria, automaticamente, a possibilidade de preservação ambiental, o aumento da qualidade de vida de todos, etc.

Se a política de desenvolvimento dos municípios ignorar as necessidades dos cidadãos de baixa renda, as políticas urbanas estarão afrontando suas próprias normas constitucionais norteadoras<sup>70</sup>, já que a Constituição Federal deve ser interpretada como um todo e a não observância de princípios relativos à Política Urbana contraria, também, os Direitos Fundamentais inscritos no art. 5º.

A aplicação deste princípio mediaria, portanto, os intensos conflitos urbanos, como os casos de preservação de bacias e mananciais, a utilização de áreas

---

<sup>66</sup> Art. 2º.: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais (...).

<sup>67</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto das Cidades e suas diretrizes gerais**. In: DALARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 1ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002. p. 52. p.54

<sup>68</sup> Direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer

<sup>69</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto das Cidades: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: 2001. p. 47.

<sup>70</sup> Ibidem, p.47

verdes para fins de moradia, dentre outros conflitos importantes dentro dos perímetros urbanos.

A função social da cidade estaria sendo alcançada, portanto, sempre que forem reduzidas as desigualdades sociais, quando houver justiça social e melhoria da qualidade de vida<sup>71</sup>. A incorporação deste ‘preceito constitucional’ à Lei nº. 10.257/2001 é uma tentativa do legislador de evitar que ações de agentes públicos e privados venham a gerar situações de segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes de seus direitos básicos à habitação, moradia, lazer, cultura, dentre outros, ligados diretamente às cidades.

#### **1.3.2.1.2 Direito às Cidades Sustentáveis**

A locução “Cidades Sustentáveis” surgiu no Direito Ambiental, em 1987, após a Assembléia Geral das Nações Unidas ter criado uma comissão especial para discutir o futuro das cidades, e foi incorporada ao Direito Urbanístico. Por meio do relatório Brundtland, pregou-se a necessidade de uma política de desenvolvimento que levasse em conta os limites ecológicos do planeta, utilizando-se adequadamente os recursos ambientais.<sup>72</sup>

Aquela locução procura demonstrar as cidades em que o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando, deste modo, uma vida digna para todos.<sup>73</sup>

Cidades sustentáveis é, portanto, um conceito que busca expressar que o completo desenvolvimento dos municípios e de seus habitantes só será alcançado a partir do momento em que o equilíbrio entre as diversas funções da cidade for alcançado.

Moradia, trabalho, lazer, circulação, etc, são direitos subjetivos assegurados no Estatuto da Cidade, sem que, porém, tenham sido outorgados aos

---

<sup>71</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>72</sup> Daí o conceito de desenvolvimento sustentável, que se expandiu para cidades sustentáveis. MEDAUAR, Odete. **Diretrizes Gerais**. In: MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.p.26-27

<sup>73</sup> Ibidem, p.27

indivíduos separadamente, mas sim à coletividade. Por este motivo é que o conceito sob análise só será alcançado no momento em que a população como um todo tiver obtido seus direitos subjetivos, bem como quando for alcançado o equilíbrio entre a realização do presente e a preservação para o futuro e entre a atuação estatal e a não-estatal.

#### **1.3.2.1.3 Gestão Democrática**

Retrata um modo renovado de tomada de decisões<sup>74</sup> que afetam grande parte da coletividade. Este princípio<sup>75</sup> decorre do fato de que o Direito Urbanístico é consequência de uma visão totalizante do mundo, ou seja, a atuação dos urbanistas se justifica por se tratar de uma área do direito público que mexe diretamente com os interesses da coletividade, passando, muitas vezes, ao largo dos interesses individuais.

Aquele tipo de visão é sempre arriscado, pois é possível que a atuação do gestor público recaia para o totalitarismo estatal (o Estado se fecha às influências da sociedade) ou para o impedimento da ação individual (auto-suficiência estatal), fazendo com que, de ambas as maneiras, o Estado sofra por não desenvolver a iniciativa privada.

Por este motivo é que o legislador infraconstitucional inscreveu como diretriz geral o princípio fundamental da gestão democrática, surgido como resposta de controle democrático sobre a atuação estatal.

SUNDFELD lembra que a gestão democrática aparece inúmeras vezes no Estatuto da Cidade. Ora como forma de participação da população, ora como âmbito de atuação popular. No caso da Lei nº. 10.257/2001, a atuação pode acontecer na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos.<sup>76</sup>

O artigo 1º. do Estatuto da Cidade é composto por dezesseis parágrafos, definidores das diretrizes gerais da citada lei. Porém, foi dada importância apenas às

---

<sup>74</sup> Ibidem, p.27.

<sup>75</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto das Cidades e suas diretrizes gerais**. In: DALARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 1ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002. p.56.

<sup>76</sup> Ibidem, p. 57.

diretrizes apontadas e descritas acima, como forma de diminuir os alvos deste trabalho.

A intenção deste trabalho, ao falar da construção do direito urbanístico, foi demonstrar que os problemas das cidades passam todos pela atual ordem econômica em que o mundo se encontra.

As cidades, por serem a expressão prática do posicionamento econômico global, precisam passar por uma nova ordenação, a fim de que as desigualdades sociais possam ser diminuídas.

Por este motivo é que se prega a intervenção do Estado na propriedade: primeiro por ser o único ente com legitimidade para tanto e, segundo, porque a concepção individualista formadora do capitalismo atua na legitimação da acumulação do capital, o que gera reflexos na propriedade das terras, tanto rurais como urbanas, caso de estudo deste trabalho.

A necessidade de fazer das cidades agrupamentos populacionais com qualidade de vida para todos esbarra naquela concepção da acumulação e de especulação imobiliária, que faz com que seja difícil aos cidadãos das classes menos favorecidas tenham sua participação na vida das cidades limitada pelo seu padrão econômico.

Entendendo a função social da propriedade como intrínseca à concepção da propriedade, os donos de terra urbana que deixarem de cumpri-la estariam, assim, descumprindo requisito essencial daquela, legitimando o Estado a agir, intervindo no cumprimento das diretrizes gerais impostas pelo Estatuto da Cidade, por meio do Direito Urbanístico.

## 2. A Participação Popular no Ordenamento Jurídico Nacional

### 2.1. Participação Popular Administrativa

#### 2.1.1. Em busca de um conceito

A luta pela participação nos círculos decisórios é resultado da insatisfação popular com os limites do sufrágio universal, levando os cidadãos a pleitearem por participação contínua e mais próxima aos órgãos de decisão.<sup>77</sup>

A busca por um conceito de Participação Popular<sup>78</sup> parece estar longe de terminar. Diversos são os autores que trabalham com conceitos advindos das Ciências Sociais que parecem não englobar a totalidade deste tema.

Durante a perseguição a esta definição, é possível deparar-se com variadas definições. Recorrendo à simples definição do dicionário, pode-se chegar aos primeiros rascunhos daquilo que pode ser descrito como Participação Popular.<sup>79</sup>

Observando os significados apresentados e passando à tentativa de selecioná-los buscando uma definição que possa ser usada na seara jurídica, inclusive no Direito Urbanístico, tem-se um sentido inicial e, portanto, precário, de qual seria o conceito do tema deste capítulo: participação como *informação* e *colaboração do povo*, na busca de resultados *dirigidos* a ele.

<sup>77</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10 Ed. São Paulo: Malheiros. 2002. Apud. RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **O Princípio da Participação Popular**. In: LEITE, José Rubens Morato e BELLO FILHO, Ney de Barros (Org.). **Direito Ambiental Contemporâneo**. Barueri: Manole, 2004. p. 433.

<sup>78</sup> Uriel Alberto Amya Olaya (citado no artigo da Regina Ferrari), utiliza o termo *Participação Popular* em conotação diferente da utilizada neste trabalho. Para ele, a participação popular caracterizaria-se pela participação por meio eleitoral, como exercício dos direitos políticos. Segundo o autor, o termo *Participação Comunitária* caracterizaria melhor o conceito buscado por este trabalho, que seria a participação dos cidadãos "ligados aos processos organizativos da comunidade de caráter supraindividual, com ênfase na prevalência social e coletiva do seu exercício, e isto em termos de consenso e coesão da sociedade civil, posto que se desenvolve na interação indivíduo/sociedade/Estado, como um processo social de intervenção dos sujeitos na definição do coletivo." OLAYA, Uriel Alberto Amya. **Fundamentos Constitucionales Del Control Fiscal**. Colômbia: Umbral Ediciones, 1996. In: FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Participação Democrática: Audiências Públicas**. In: CUNHA, Sérgio Sérvulo e GRAU, Eros Roberto (Org.). **Estudos de Direito Constitucional: em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003. p. 335

<sup>79</sup> O verbo Participar, significa *informar, ligar-se em colaboração a*, já o vocábulo Popular, indica *do povo, querido pelo público em geral, famoso, dirigido ao povo, barato*. Fonte: Minidicionário Houaiss

Considerando que é essencial o conhecimento da população sobre a situação dos locais onde habita, e que só beneficiando-se de grande quantidade de informação é possível tomar decisões que afetarão o cotidiano de toda a coletividade, e, deste modo, colaborar para buscar resultados satisfatórios na persecução aos fins do Direito Urbanístico, que se pode utilizar o conceito acima exposto.

A participação sem a informação adequada não passa de um mero ritual. A informação e conseqüentemente a participação, só ocorrerão com educação adequada, ampliando a consciência e estimulando-a no respeito a valores culturalmente aceitos pela coletividade.<sup>80</sup>

A participação popular pode ser entendida, também, como tomar parte nas decisões públicas. Formar opinião sobre as decisões tomadas pelas administrações públicas e poder, livremente, expor as reflexões alcançadas, e vê-las sendo levadas em consideração.<sup>81</sup>

Importante frisar que na concepção exposta acima, existe a confluência de dois importantes fatores que se complementam, e não existirá participação popular sem que se tenha ambas facetas: tanto a importância da formação da opinião sobre o assunto, que pressupõe que as decisões sejam levadas ao conhecimento do público, como também a necessidade de que o Poder Público leve em consideração a opinião exarada por seus cidadãos.<sup>82</sup>

Como complementação dessa pequena introdução, vale lembrar que a Participação Popular insere-se na democracia representativa, trazendo consigo quatro princípios: I) a dignidade da pessoa humana; II) a soberania popular; III) a soberania nacional e; IV) a unidade da Constituição.<sup>83</sup>

É importante pensar ( e essa é a intenção deste trabalho) a participação administrativa em matéria urbanística haja vista a exclusividade do executivo na

---

<sup>80</sup> Neste exerto o autor clama por participação popular no direito ambiental, pugnando por educação ambiental para que a conscientização sobre o tema alcance a maioria da população. RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Op. Cit. p. 412

<sup>81</sup> SAMPAIO, Plínio de Arruda. **Participação Popular**. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). **Os Sentidos da Democracia e da Participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. p. 47

<sup>82</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>83</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001. Apud. RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Op. Cit. p. 430.



iniciativa de leis nesta área, mais especificamente na produção do plano diretor, como ocorre em Curitiba.<sup>84</sup>

Entende-se, obviamente, que há oportunidade para que o legislativo, como representante da população, faça as revisões que entender necessárias, no sentido de compreender as demandas dos cidadãos.

Porém, a abertura à participação na fase de elaboração do plano, ainda na seara administrativa, pode representar a sua democratização, se as pessoas obtiverem abertura para interferir na criação das normas urbanísticas e, deste modo, os interesses da população forem incluídos na concepção a ser formulada em cada município.

### **2.1.2. Participação popular e a administração pública**

Marcos Augusto Perez<sup>85</sup> lembra que a participação popular pode aparecer nas diversas áreas do poder público. Lembra que na função legislativa poderá aparecer no sufrágio universal, por meio dos grupos de pressão ou até nas comissões do congresso (especificamente no caso brasileiro), em que se abre a possibilidade concreta de participação da sociedade civil por meio de audiências públicas.

Na função jurisdicional, porém, é permitido também que a participação popular seja exercida. Esta possibilidade vai desde a função de jurado, passando pela representação, chegando até à utilização de instrumentos de acionamento do Poder Judiciário como a ação popular e a ação civil pública.

Nesta monografia, porém, a importância recairá na participação da população na Administração Pública. Normalmente presa à concepção tecnocrata dos burocratas encastelados nos órgãos públicos, oniscientes e onipresentes na condução

---

<sup>84</sup> Lei Orgânica do Município de Curitiba. Art. 53: São de iniciativa privativa do Executivo, entre outras previstas nesta Lei Orgânica, leis que disponham sobre: (...)IV. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

<sup>85</sup> PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 63

dos desígnios estatais, pode ser vista como ferramenta na busca da concretização dos direitos fundamentais, por aperfeiçoar os controles sobre as atividades estatais.<sup>86</sup>

O “direito à participação popular”<sup>87</sup> é corolário do Estado Democrático e aparece como a possibilidade de intervenção da população diretamente (ou indiretamente) na gestão pública administrativa<sup>88</sup>, vinculando as decisões ao bem-comum, contribuindo, deste modo, com a realização do Estado Social<sup>89</sup>, bem como com a realização plena da democracia.<sup>90</sup>

Dentre seus objetivos básicos encontra-se a atuação do cidadão diretamente na gestão administrativa do Estado atraído pela possibilidade de efetivação de suas garantias fundamentais.<sup>91</sup>

Deste modo, a atuação da população nos desígnios administrativos estatais só existirá quando a pessoa privada (individual ou coletivamente) exercer seu poder de criar norma jurídica imputável à toda a coletividade.<sup>92</sup> Entende-se que o conceito de cidadania<sup>93</sup> dá o contorno do que seria a participação popular administrativa contemporaneamente.

É necessário frisar, que a participação popular não restringe o poder da Administração Pública<sup>94</sup> ou enfraquece a separação de poderes. Alguns pensadores entendem que o executivo teria usurpada a sua função representativa.

---

<sup>86</sup> Ibidem, p. 65 e 66.

<sup>87</sup> SCHIER, Adriana da Costa R. **A Participação Popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 57

<sup>88</sup> Adriana Schier entende que essa participação pode ocorrer tanto em para consultas, deliberações ou na fiscalização. SCHIER, Adriana da Costa R. Op. Cit, p. 57

<sup>89</sup> Ibidem, p. 75

<sup>90</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueredo. **Curso de Direito Administrativo**. 13<sup>a</sup> Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 79

<sup>91</sup> PEREZ, Marcos Augusto. Op. Cit. p. 92

<sup>92</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “Controle Social do Poder” e “Participação Popular”**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992. p. 119

<sup>93</sup> Cidadania aqui, entendida no contexto em que a circunscreve Fábio Konder COMPARATO, cujo conceito elementar baseia-se “em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção (...)” COMPARATO, Fábio Konder. **A nova cidadania**. In: Direito Público: estudos e pareceres. São Paulo: Editora Saraiva, 1996, Apud, OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 209, p. 152-167, jul./set. 1997. p.156

<sup>94</sup> PEREZ, Marcos Augusto. Op. Cit. p. 140

Entende-se que a participação é o alicerce da separação dos poderes. Como o poder emana do povo, e este é a base de sustentação dos três poderes, logo, não há problema em que faça parte das tomadas de decisões administrativas.<sup>95</sup>

Diferentemente do Estado de Direito (liberal), no Estado Democrático a Participação Popular é aceita como forma de colaboração na administração dos negócios estatais. Na primeira forma de estado, porém, a participação somente é aceita nos casos de questionamento de atos administrativos.<sup>96</sup>

A atuação popular integra-se à estrutura burocrática do Estado Democrático, conferindo legitimidade às atividades do poder público.<sup>97</sup> Tal integração só é possível devido ao fato de os instrumentos criados democratizarem as decisões da administração.<sup>98</sup>

Tenta-se justificar a participação popular na administração pública de três formas: a primeira delas é que esta aproximação entre Estado e sociedade diminuiria o abismo justificado pela construção liberal, da separação entre poder e povo. Em segundo lugar, afasta os riscos de um governo dominado essencialmente por burocratas, aproximando os anseios populares das diretrizes dos governantes. Por fim, acredita-se que a “administração compartilhada” é um freio ao desenvolvimento do autoritarismo estatal, desenvolvendo a eficiência e a agilidade no atendimento à população.<sup>99</sup>

A atuação popular está intimamente ligada à consciência da população e ao anseio desta de influir nos destinos da coletividade.<sup>100</sup> Esta vontade influencia as democracias representativas, transformando-as em participativas, dando aos cidadãos

---

<sup>95</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>96</sup> SCHIER, Adriana da Costa R. Op. Cit. p. 58

<sup>97</sup> Ibidem, p. 160

<sup>98</sup> Exemplos dos institutos trazidos pela Participação Popular existem, dentre outros, o orçamento participativo, a consulta pública, as audiências públicas.

<sup>99</sup> FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón; GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. **Curso de derecho administrativo**. 6ª Ed. Madrid: Civitas, 1999, v. 2, p.84. Apud, OLVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Participação Administrativa**. In: OSÓRIO, Fábio Medida e VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito Administrativo: Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 420.

<sup>100</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueredo. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 79.

a opção de escolher seus governantes e o rumo que deverá ser tomado pelas suas administrações.<sup>101</sup>

A participação administrativa<sup>102</sup> é posta como um novo paradigma do Direito Administrativo, e seu conceito é definido a partir de quatro pontos<sup>103</sup>: I) identificação do interesse público de modo compartilhado, entre a população e a administração; II) diminuição da discricionariedade; III) abandono progressivo dos atos administrativos formados de forma unilateral; IV) práticas contratuais, baseadas no consenso, negociação e conciliação de interesses entre administradores e administrados.

Para que não se desvie da sua razão de ser, os institutos de participação popular devem permitir a participação de todos os envolvidos na atuação da Administração Pública no caso concreto.<sup>104</sup>

Importante frisar que o conceito de Participação Popular<sup>105</sup> defendido por diversos autores (diferentemente do posicionamento adotado como marco deste trabalho) pressupõe a adoção de um novo modelo de Estado.

Não se discute neste trabalho a mutação do Estado do modelo burocrático para o gerencial. O que se tem em mente é a adaptação do modelo atual aos pleitos da população por maior inserção na formulação dos destinos estatais.

Para aqueles autores, deve-se dar ênfase à Participação Popular como forma de controle do Estado dentro de seus novos moldes. O direito da população à participação daria a ela a certeza de poder fiscalizar, reclamar e cobrar melhorias na qualidade de vida daqueles que os representam, relativamente aos serviços que lhes são prestados. O que este trabalho busca apresentar, porém, é a Participação Popular como forma de intervenção da população nos desígnios administrativos do Estado.

---

<sup>101</sup> RIVERO, Jean. Apud, MOREITA NETO, Diogo Figueredo. Op. Cit., p. 79

<sup>102</sup> OLVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Participação Administrativa**. In: OSÓRIO, Fábio Medida e VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito Administrativo: Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 404-405.

<sup>103</sup> MEDAUAR, Odete, **O Direito Administrativo em Evolução**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 230.

<sup>104</sup> PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 95

<sup>105</sup> Dentre eles Odete Medauar, Diogo Figueiredo Moreira Neto, Adriana Schier e Gustavo Henrique Justino de Oliveira.

De qualquer maneira, a doutrina discute, também, a compatibilização entre a democracia representativa e a democracia participativa.<sup>106</sup> Defende-se que a participação traria vantagens tanto à administração quanto à população, já que a sua introdução afastaria o peso da burocracia.<sup>107</sup>

Apesar de necessária, por se tratar de ferramenta republicana de manutenção do estado democrático de direito, evitando o seu retorno ao absolutismo, a burocracia precisa ser relativizada.

A importância da neutralidade da administração não pode ser usada como desculpa para que sua atuação vire as costas para a realidade. É importante que os agentes recebam a influência trazida pela população como meio para um melhor reconhecimento da realidade que envolve o poder público.

Neste contexto, a burocracia acaba sendo maléfica, pois o direito se torna instrumento de manutenção da ordem posta e não mais em meio de transformação da realidade.

Deste modo, a democracia participativa passa a ter papel importante na legitimação democrática das administrações, apontando o caminho a ser seguido no intento de modificação da realidade.

A convivência entre a democracia participativa e a representativa possui duas formas: a primeira, utilizada nos países centrais, é denominada coexistência, onde tem-se a democracia representativa em nível nacional, convivendo com a participativa em nível local.<sup>108</sup>

A segunda é a complementaridade, que pressupõe o reconhecimento dos governos de que é possível substituir parte do processo de representação por

---

<sup>106</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Participação Administrativa**. In: OSÓRIO, Fábio Medida e VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito Administrativo: Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 409

<sup>107</sup> MOLITOR, André. Prefácio. In: DELPERRE, Francis (Org.). **Citoyen et administration**. Bruxelas: Bruylant, 1985. p. 11-17, Apud, OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Op. Cit. p. 410.

<sup>108</sup> AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução: para ampliar o cânone democrático, 2002, Apud, OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Participação Administrativa**. In: OSÓRIO, Fábio Medida e VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito Administrativo: Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 410.

uma participação mais intensa, por meio de mecanismos e procedimentos típicos da democracia representativa.<sup>109</sup>

A democratização da administração<sup>110</sup> é a inserção na seara pública do princípio da participação popular e contém em seu conceito os seguintes aspectos: I) substituição da hierarquia administrativa autoritária por formas colegiadas para tomada de decisões; II) eleição para a escolha dos indivíduos que ocupariam cargos de gerência nas administrações públicas; III) participação paritária de todos os grupos que fazem parte da organização interna dos órgãos de administração; IV) transparência ou publicidade do processo administrativo; V) gestão participada dos cidadãos, tanto por meio de organizações populares, quanto por outros meios a serem implementados pelos agentes públicos eleitos.

O conteúdo do conceito de participação popular<sup>111</sup> poderia se fechar, então, nos dizeres de Gustavo Henrique Justino de Oliveira:

“(...) é possível definir a participação administrativa como a intervenção individual ou coletiva dos cidadãos na gestão dos órgãos e entidades que integram a Administração pública, com reflexos no conteúdo das decisões dele emanadas”.<sup>112</sup>

Na mesma linha, de uma maneira bastante geral, pode-se aceitar que a participação popular caracteriza-se pelos instrumentos legalmente previstos que possibilitam aos cidadãos tomarem parte diretamente ou indiretamente (por meio de representantes escolhidos somente para este fim), com o intuito de deliberar, executar e controlar as atividades desenvolvidas pela Administração Pública, tornando mais

---

<sup>109</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Participação Administrativa**. In: OSÓRIO, Fábio Medida e VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito Administrativo: Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 410

<sup>110</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5. Ed. 2. Reimp., 1992, Apud, OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *Op. Cit.*, p. 406

<sup>111</sup> Necessário frisar que o conceito adotado neste trabalho como sendo de Participação Popular é, para seu autor, conceito de participação administrativa. Na realidade, a diferenciação na nomenclatura não afasta a similaridade das idéias.

<sup>112</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *Op. Cit.*, p. 412.

eficiente sua atuação e terminando por efetivar os direitos fundamentais que decorrem de seu desempenho.<sup>113</sup>

A participação popular busca democratizar as escolhas feitas pela administração pública, no sentido de que estas atendam as demandas populares e que o mandato não seja apenas um cheque em branco da população ao eleito.

Contudo, não é simplesmente a vontade de democratizar estes espaços que justificaria a atuação dos cidadãos perante o governo. Há uma impossibilidade jurídica para que isto aconteça, já que foram adotados nos estados contemporâneos regras de democracia representativa que, *a priori*, negam a possibilidade de atuação popular lado a lado com a administração pública.

Este empecilho pode ser facilmente removido se a colaboração do povo for autorizada legalmente. O princípio da legalidade determina que a atuação dos agentes públicos ocorra conforme a lei e, não seria neste caso que a exigência seria diferente.

Portanto, a possibilidade de acomodação da participação popular junto à administração pública burocrática poderá ser efetivada por lei e, para que ela ocorra na prática, existem diversos instrumentos, como as audiências públicas, que serão estudadas no capítulo posterior.

### 2.1.3. Os Problemas de Legitimação da Participação Popular

Apesar da importância da Participação Popular como corolário do princípio democrático, não é incomum que ferramentas de Governança Democrática<sup>114</sup>, sejam utilizadas para dar aparência de democracia a atitudes que não se qualificam como tal. Os Conselhos criados nas municipalidades tem padecido deste

---

<sup>113</sup> PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.p. 96

<sup>114</sup> Conceito defendido por Orlando Alves dos Santos Jr., quando faz referência aos mandatários que inserem em sua administração preceitos de democracia representativa. SANTOS JR., Orlando Alves dos Santos. **Dilemas e desafios da governança democrática**. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). **Os Sentidos da Democracia e da Participação**. São Paulo: Instituto Polis. 2005. p. 41.

mal, já que não limitam a capacidade de ação dos dirigentes, apenas legitimam a utilização do poder.<sup>115</sup> Dá-se a esta situação o nome de *participação cooptativa*.<sup>116</sup>

O atual contexto social brasileiro traz à baila a necessidade de pensar a participação da extensa massa de excluídos que “mais preocupados com a fome e o desemprego, estão totalmente alijados da condição de ‘participantes’”.<sup>117</sup>

Não analisar a conjuntura que cerca a democracia brasileira e legitimar o desempenho das administrações públicas unicamente por terem criado ferramentas de atuação popular, é uma atitude muito perigosa, pois poderá legitimar a atuação de uma minoria que, já incluída nos círculos de poder, só corroborará com o aumento da desigualdade material, já que o real motivo da existência da Participação popular não será buscado.<sup>118</sup>

Parte da doutrina cita alguns problemas relacionados à participação popular que poderiam ocorrer durante a procedimentalização. Relativamente aos cidadãos, significa empregar tempo e energia que alguns não estão dispostos a ceder em prol da coletividade, afastando, deste modo, eventuais participantes. Importante citar, também, o fato de que diversos cidadãos tendem a abrir mão da participação por entender que a Administração não leva em conta suas necessidades e opiniões.<sup>119</sup>

Já os gestores tenderiam a diminuir a eficiência dos serviços com o alargamento do procedimento decisório, “além de fomentar a irresponsabilidade dos órgãos de gestão, pois encontrariam nela ‘uma desculpa fácil para se não comprometerem com uma decisão responsável (...)’”.<sup>120</sup>

---

<sup>115</sup> BAVA, Silvio Caccia. **Democracia e participação**. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). **Os Sentidos da Democracia e da Participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005., p. 37.

<sup>116</sup> MACHADO, João Baptista. Participação e descentralização: democratização e neutralidade na Constituição de 76. Coimbra: Almedina, 1982. p. 38, Apud, OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Op. Cit. p. 413

<sup>117</sup> SCHIER, Adriana da Costa R. **A Participação Popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 167

<sup>118</sup> Ibidem, p. 168

<sup>119</sup> MACHADO, João Baptista Machado, Apud, OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Op. Cit. p. 413

<sup>120</sup> Ibidem, mesma página.



#### 2.1.4. Participação Popular como Princípio Constitucional

Questão controvertida na doutrina é a discussão sobre a interpretação da participação popular como princípio constitucional. Existem aqueles que o entendem como princípio implícito<sup>121</sup>, enquanto outros como princípio conformador do Estado Democrático de Direito.<sup>122</sup>

Não apenas como princípio basilar do Estado Democrático de Direito, a conclusão que se alcança é pela colocação deste como um direito fundamental, já que todo o arcabouço teórico criado para justificar a normatividade dos princípios faz compreender que aqueles inclusos entre os fundantes<sup>123</sup> do estado de direito tem força normativa.<sup>124</sup>

O direito à participação popular encontra-se regulado na Constituição Federal<sup>125</sup>, e é, inclusive, um direito fundamental pois decorre das regras fundantes do Estado de Direito e do Princípio Democrático. Decorre, portanto, do Estado Democrático de Direito.<sup>126</sup>

Tais princípios possuem grande imperatividade justificando, assim, que todos aqueles que deles decorrem possuem característica cogente<sup>127</sup>. O princípio em discussão, inclusive, é entendido como um direito da 4ª geração de direitos fundamentais, consagrando, deste modo, o Estado Social e Democrático, por meio do direito de participação administrativa.<sup>128</sup>

---

<sup>121</sup> O Princípio da Participação Popular estaria implicitamente posto no parágrafo único do art. 1º da Constituição da República, que segue: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”.

<sup>122</sup> SCHIER, Adriana da Costa R. **A Participação Popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 26

<sup>123</sup> Princípios fundantes do Estado de Direito, neste caso, são o Princípio do Estado de Direito, regido por leis, e o princípio democrático, entendido aqui como direito à participação da população na formulação e desenvolvimento do Estado de Direito.

<sup>124</sup> SCHIER, Adriana, Op. Cit., p. 26

<sup>125</sup> Ibidem, p. 26-27

<sup>126</sup> Ibidem, p. 27

<sup>127</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. **A redefinição do estado através da participação popular na administração pública: necessidade, instrumentos e papel do município**. Revista de direito administrativo aplicado. Curitiba, ano 3, nº 10, p. 713-720, jul./set., 1996. Apud, SCHIER, Adriana, p. 34.

<sup>128</sup> Participação Administrativa em suas diversas acepções. Neste trabalho, como demonstrado no ponto 2.1.2 supra, princípio que busca a democratização das decisões administrativas dos gestores públicos no desempenho de suas funções decisório-administrativas.

## 2.2. Formas de Participação Popular

### 2.2.1. Introdução

Aceita-se na doutrina como formas de participação popular todos aqueles institutos que possibilitam que os interessados opinem na condução da Administração Pública, abrindo possibilidade para que isso seja feito por meio de representantes eleitos ou indicados.<sup>129</sup>

No sentido juspolítico, haverá participação popular sempre que os indivíduos ou grupos, de maneira mais ou menos formal, tiverem reconhecidos a possibilidade de atuação na formação da ação estatal.<sup>130</sup>

Será uma forma de alcançar a estabilidade do sistema, mudando as relações de domínio e o modo de dirigir o Estado. Passa-se a conciliar participação e representação.<sup>131</sup>

Inclui, também, pessoas de todas as classes sociais<sup>132</sup>. Exemplo disso é a colocação de Marcos Augusto Perez:

“(…) Imagine-se a criação legal de um órgão de participação que visasse controlar a prestação de serviços de saúde pública, onde só se garantisse a presença de empresários atuantes neste ramo de atividades, sem que se credenciasse a participação de usuários desses serviços, ou vice-versa. Ainda que possibilitasse a participação de particulares no controle ou na gestão dos serviços de saúde, o referido órgão não poderia ser enquadrado juridicamente como instituto de participação popular na Administração, em sentido estrito, pois não se voltaria, na verdade, a possibilitar a interação de todos os cidadãos, de todos os seguimentos sociais que tivessem interesse na eficiência dos serviços de saúde; tendendo a atuar em favor de um único pólo de interesses sociais e a atender aos reclamos de apenas uma parcela da sociedade. Em vez de possibilitar a mediação estatal, a formação de consensos, a persuasão, a adesão, o instituto

<sup>129</sup> PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 91

<sup>130</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Audiências Públicas**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 210, p. 11-23, out./dez. 1997., p. 13

<sup>131</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Participação Democrática: Audiências Públicas**. In: CUNHA, Sérgio Sérulo e GRAU, Eros Roberto (Org.). **Estudos de Direito Constitucional: em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003, p. 330.

<sup>132</sup> Ibidem, p. 92

exemplificado contribuiria certamente para gerar mais conflito, mais resistência e, portanto, menor eficiência na atuação administrativa.<sup>133</sup>

Tais afirmações ilustram claramente a necessidade de os instrumentos em comento serem utilizados como forma de integrar todos os interesses que se opõem, em um primeiro momento, construindo, assim, interesses coletivos que podem ser seguidos por todos.

O direito não reconhecerá os órgãos que tratam de direitos coletivos que se componham somente com uma das partes interessadas (no exemplo dado, somente os empresários do ramo, ou a população diretamente afetada). É aceito, porém, que certos institutos de participação popular, internos da Administração, possam ser formados apenas por funcionários públicos e administradores, sem que dentre seus membros estejam componentes da sociedade civil.<sup>134</sup>

Nesses casos, por não haverem interesses sociais em disputa, todos os interessados estariam representados, construindo, assim, uma decisão administrativa participativa.<sup>135</sup>

Como a legislação sobre as formas de participação na atuação administrativa do Estado é esparsa, não é possível que se escreva sobre todas elas. Este trabalho, porém, busca olhar de modo geral, sobre as mais utilizadas.

Em nosso país, os institutos mais comuns são os conselhos<sup>136</sup>, as audiências públicas<sup>137</sup> e, um terceiro instituto mais novo, mas que vem assumindo grande importância no país: as consultas públicas.

A diferença entre a consulta pública e a audiência, é o fato de, no segundo instituto, existir uma maior interferência dos partícipes em relação à decisão a ser tomada, enquanto no primeiro possibilita-se o aprofundamento das discussões técnicas e políticas sobre o tema sendo que, não vinculantes, as opiniões populares,

---

<sup>133</sup> PEREZ, Marcos Augusto. Op. Cit, p.94

<sup>134</sup> Ibidem, p. 95 e 96

<sup>135</sup> Ibidem, p. 96.

<sup>136</sup> Apenas na esfera da Administração Pública Federal, pode-se encontrar mais de vinte conselhos consultivos, Ibidem, p. 98

<sup>137</sup> As audiências públicas são originadas no direito anglo-saxão e lá possuem o nome de public hearings PEREZ, Marcos Augusto. Op. Cit., p. 104

quando negadas, deverão ter as decisões pela não aceitação motivadas pela autoridade competente.<sup>138</sup>

### 2.2.2. Os institutos de Participação Popular Administrativa adotados no Brasil<sup>139</sup>

A doutrina publicista brasileira admite a existência de diversos modelos de institutos de participação. Não é consenso, porém, a classificação dessas diversas formas de abertura à população.

A divisão entre os diversos formatos de participação popular pode ser feita entre as formas de participação direta (direito de ser ouvido ou a *enquête* francesa, p. ex) e a participação indireta (órgãos de consulta, de decisão)<sup>140</sup>; entre os institutos de “simples influência” e aqueles de “vinculação decisional”;<sup>141</sup> bem como entre as formas de participação na fase preparatória e as formas de participação na fase decisória.<sup>142</sup>

Este trabalho, no entanto, utilizar-se-á de uma quarta classificação, que separa os instrumentos de Participação Popular entre aqueles de caráter deliberativo ou vinculante, outros de forma não vinculativa ou “meramente opinativas” e uma

<sup>138</sup> PEREZ, Marcos Augusto. Op. Cit. p. 107

<sup>139</sup> Especificamente neste ponto deste trabalho foi utilizado o trabalho do Professor Marcos Augusto Perez, citado diversas vezes, que divide os instrumentos em três classificações distintas. Os institutos de participação vinculantes (Conselhos de Políticas Públicas), de participação não vinculante (caso das audiências públicas) e institutos de participação de caráter vinculante e autônomo (caso das Organizações Sociais). Esta última classificação não será tratada por este trabalho, por entender que esta última categoria limita a participação popular a organizações que não possuem raízes em todas as camadas sociais. PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

<sup>140</sup> Classificação criada pela Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Participação Popular na Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n.191, p. 26-38, jan./mar. 1993.

<sup>141</sup> Diogo Figueiredo Moreira Neto entende que a classificação dos diversos métodos de Participação deve ser feita desta maneira, entre aqueles que são de simples influência, onde se encaixam aqueles institutos de mera consulta popular, e na outra ponta os institutos de vinculação decisional, de caráter deliberativo em que, obrigatoriamente, a vontade popular deverá ser observada na tomada de decisão. MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da Participação Política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 123-141.

<sup>142</sup> Classificação utilizada pela professora Fabiana Menezes Soares. SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, Apud. PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 131

terceira classificação, que seriam os institutos não só vinculantes, mas também autônomos.<sup>143</sup>

### 2.2.2.1. Instrumentos de Participação de Caráter Vinculante

Diversos institutos de Participação Popular possuem caráter deliberativo ou vinculante. A atuação da população nestes casos ocorre no momento da tomada de decisão.<sup>144</sup> Deste modo, os cidadãos compartilham com o poder público dos poderes constitucionalmente atribuídos a ele.<sup>145</sup>

#### 2.2.2.1.1. Conselhos Deliberativos

Têm origem na Inglaterra, trazidos na era Vargas e sempre lembrados em todas as Constituições seguintes. Em nossa atual Carta Magna, sua utilização foi alargada, tornando-se, assim, acessível aos cidadãos.<sup>146</sup>

Este é um dos institutos de participação popular mais utilizados no ordenamento jurídico brasileiro. Pode-se encontrar não apenas conselhos de formato vinculante, mas também de caráter exclusivamente consultivo. Em sua maioria, cumprem ambas as funções.<sup>147</sup>

Caracterizam-se, majoritariamente, por serem órgãos colegiados, criados ou por lei ou mediante autorização legal, que contam, sempre, com representantes da Administração e representantes da sociedade.<sup>148</sup>

São instrumentos auxiliares na concretização da democracia já que são locais de debate de questões relevantes para a comunidade servindo, deste modo, para instrumentalizar as vozes sociais.<sup>149</sup>

---

<sup>143</sup> PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 137.

<sup>144</sup> PEREZ, Marcos Augusto. Op. Cit., p.139

<sup>145</sup> Importante frisar que este modo de atuação da população não desvirtua a repartição constitucional de poderes. Não ocorre aqui a usurpação dos poderes constitucionalmente atribuídos aos representantes do povo, mas sim, uma estruturação aberta do processo de construção da decisão administrativa. PEREZ, Marcos Augusto, Op. Cit. p. 139

<sup>146</sup> SCHIER, Adriana da Costa R. **A Participação Popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 114-115

<sup>147</sup> Ibidem. p. 141

<sup>148</sup> Ibidem. p. 142

Aqueles de caráter consultivo caracterizam-se por serem foros de debate técnico-opinativo. Já os deliberativos não dispõem claramente sobre aspectos técnicos, mas são representativos dos interessados nas matérias que serão objeto de deliberação.<sup>150</sup>

Importante citar que os Conselhos não possuem autonomia gerencial, administrativa e financeira<sup>151</sup>, são normalmente vinculados à hierarquia definida para a Administração Pública. Deste modo, suas decisões poderão ser revistas em sede de recurso a outros órgãos da organização político-administrativa.<sup>152</sup>

#### **2.2.2.1.2. Referendo e plebiscito administrativos**

Trata-se de Participação Popular na atividade legislativa do Estado.<sup>153</sup> Porém, também são reconhecidos como instrumentos de atuação na esfera administrativa estatal.<sup>154</sup>

Deste modo, caracterizam-se também, como institutos de atuação popular utilizados previamente às tomadas de decisões administrativas, vinculando, assim, os administradores ao cumprimento de seu resultado.<sup>155</sup> Existem algumas diferenças básicas entre os institutos, quais sejam: o referendo é utilizado como ferramenta terminativa do procedimento decisório, enquanto o plebiscito é empregado em seu início.<sup>156</sup>

#### **2.2.2.2. Instrumentos de Participação de Caráter não Vinculante (ou meramente opinativos)**

---

<sup>149</sup> SCHIER, Adriana da Costa R. **A Participação Popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 115 e 116.

<sup>150</sup> Ibidem, p. 115.

<sup>151</sup> Existem exceções a esta regra. Como exemplo, pode-se lembrar do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, que segundo a Lei nº. 7.333/1985 possui autonomia administrativa e financeira. PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 142.

<sup>152</sup> Ibidem, p.143

<sup>153</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1997, Apud PEREZ, Marcos Augusto. Op. Cit., p.154

<sup>154</sup> A Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê a realização genérica de plebiscitos e referendos administrativos – art. 10 e art. 45. PEREZ, Marcos Augusto. Op. Cit. p.154

<sup>155</sup> PEREZ, Marcos Augusto. Op. Cit., p.155

<sup>156</sup> Ibidem, mesma página.

São corolários do direito a receber informações dos órgãos públicos<sup>157</sup> e são, inclusive, aceitos como sinônimo de transparência administrativa.<sup>158</sup> Estes institutos têm como base dois tipos de direitos: primeiro, o direito individual ao recebimento de informações do poder público e; segundo, o direito coletivo à informação, ou seja, direito de todos os cidadãos a tomar conhecimento das ações dos órgãos públicos.

#### 2.2.2.2.1. Audiências Públicas

Ponto principal sobre o qual recai este trabalho, serão tratadas especificamente no próximo capítulo. Porém, pode-se resumir sua utilização à realização, pela Administração Pública, de uma sessão, durante um procedimento decisório, onde os interessados poderão requerer esclarecimentos, fazer críticas, dar sugestões e contribuições sobre uma determinada decisão que será tomada pelo administrador.<sup>159</sup>

Em nosso ordenamento jurídico quando determinado por lei a realização de audiências (mesmo sendo instrumento de participação não vinculante), e estas não forem realizadas, torna-se possível a invalidação de todo o procedimento.<sup>160</sup>

#### 2.2.2.2.2. Consultas Públicas

Quando comparadas às audiências públicas, são procedimentos mais simples, mas nem por isso são menos eficientes. A diferença reside no fato de que este instituto não tem como base o princípio da oralidade, ou seja, não existem sessões públicas de debates orais.<sup>161</sup>

---

<sup>157</sup> Art. 5º, XXXIII e XXXIV da Constituição Federal.

<sup>158</sup> ROCHA, Carmen Lúcia de Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, Apud, PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p.166

<sup>159</sup> PEREZ, Marcos Augusto. Op. Cit., 104-105

<sup>160</sup> Ibidem. p. 169

<sup>161</sup> Ibidem. p. 176

Pouco comum no Brasil, parece ser baseado na *enquête* francesa. O caso mais claro de utilização das consultas públicas por aqui está Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações.<sup>162</sup>

Basicamente, caracteriza-se pela divulgação prévia às decisões administrativas dos documentos e atos normativos de interesse geral, sobre os quais os cidadãos interessados poderão oferecer críticas e sugestões de aperfeiçoamento.<sup>163</sup>

### 2.3. Participação Popular e Direito Urbanístico

#### 2.3.1. Introdução

Mesmo sabendo que as modificações da legislação urbanística cabem ao poder público<sup>164</sup>, haja vista ser o ente legalmente competente para tal, os instrumentos de gestão democrática habilitam a população a intervir na organização de seu espaço de vida. Caberia aos gestores unir o conhecimento técnico ao empírico.<sup>165</sup>

O fortalecimento da participação popular, ou das manifestações em prol dela, surgiram como crítica à tecnocracia<sup>166</sup>, que é estritamente dirigida às práticas de imposição de planos urbanísticos perfeitos, sem a consulta à população.<sup>167</sup>

Como é possível aceitar que tais planos buscam o bem-estar do povo e crer que são sensíveis às suas necessidades se não por via democrática? Planos que

---

<sup>162</sup> PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 176

<sup>163</sup> Ibidem. p. 177

<sup>164</sup> ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. **Planejamento ambiental: caminho para a participação popular e gestão ambiental para nosso futuro comum: uma necessidade, um desafio**. 2 Ed. Rio de Janeiro: Thex, 1999, Apud. RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **O Princípio da Participação Popular**. In: LEITE, José Rubens Morato e BELLO FILHO, Ney de Barros (Org.). **Direito Ambiental Contemporâneo**. Barueri: Manole, 2004. p. 436.

<sup>165</sup> OLIVEIRA, Régis Fernández. **Comentários ao estatuto da cidade**. São Paulo: RT. 2002. Apud, RODRIGUES, José Eduardo Ramos Oliveira. Op. Cit. p. 436.

<sup>166</sup> **Tecnocracia** significa, literalmente, governo dos técnicos, que, pelo controle dos meios de produção, tendem a superar o poder político ao invés de apoiar suas atividades. A primeira manifestação da tecnocracia é atribuída ao sociólogo francês Claude-Henri de Rouvroy, conde de Saint-Simon (1760-1825). Retirado de <http://pt.wikipedia.org/wiki/Tecnocracia>. Acessado em 08/09/2006. às 18:54.

<sup>167</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1994. p. 97



não são feitos por essa via tendem a ser autoritários, comum aos tecnocratas e aos “salvadores do bem-comum”.<sup>168</sup>

Por este motivo é que a doutrina defende a necessidade de ser evitar a criação de planos urbanísticos estritamente acadêmicos, pois mesmo que atinjam níveis satisfatórios em termos teóricos, quando são confrontados com a realidade acabam não sendo úteis à realidade municipal.<sup>169</sup>

A doutrina trata ainda da proximidade entre o Município e os problemas sociais. Entende-se que como o Direito Urbanístico é operado primordialmente neste nível federativo, a participação popular aqui é bastante útil, já que identifica os interesses comuns e os meios mais efetivos para a sua realização.<sup>170</sup>

A participação popular, relativamente ao plano diretor, não se restringe ao conhecimento dele pela população, mas alcança, inclusive, a capacidade de decidir sobre a concepção daquele, com plenos poderes para modificá-lo e reformulá-lo.<sup>171</sup>

Existem doutrinadores que acreditam que a participação popular no Direito Urbanístico é um grande problema político, porque tal atitude poderia levar a administração ao caos, nos casos em que houver decisões das instituições de participação que contrariarem os preceitos adotados pelos administradores eleitos.

Contudo, nestes casos faz-se necessário a incorporação ao ordenamento jurídico dos institutos de Participação Popular, tornando-os não mais instrumentos de manobras políticas, auxiliando alguns grupos em detrimento de outros, mas sim ferramentas jurídicas a serviço da democratização do direito à cidade.<sup>172</sup>

---

<sup>168</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit., p. 97

<sup>169</sup> Ibidem. P. 122

<sup>170</sup> MOURÃO, Laís de Almeida (Coord). Gestão municipal democrática. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. Unidade de Produção de Pareceres e Informações Jurídicas – UPPIJ, 2001. Apud. PETRUCCI, Jivago. **Gestão Democrática da Cidade: delineamento constitucional e legal**. Texto disponível em Jus Navigandi: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5051>. Acessado em 13/07/2006.

<sup>171</sup> RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **O Princípio da Participação Popular**. In: LEITE, José Rubens Morato e BELLO FILHO, Ney de Barros (Org.). **Direito Ambiental Contemporâneo**. Barueri: Manole, 2004. p. 435

<sup>172</sup> PETRUCCI, Jivago. **Gestão Democrática da Cidade: delineamento constitucional e legal**. Texto disponível em Jus Navigandi: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5051>. Acessado em 13/07/2006. p.12

Alguns monografistas tendem a pensar que a indiscriminada utilização de instrumentos de participação popular, mesmo que por parte de governantes bem intencionados e comprometidos com a indicação da verdadeira vontade geral, pode ser prejudicial ao seu desenvolvimento.<sup>173</sup>

### 2.3.2. O Estatuto da Cidade e a Gestão Democrática das Cidades

O Estatuto da Cidade tem como essencial a prática da gestão democrática das cidades por meio do reconhecimento e da procedimentalização de mecanismos jurídico-políticos que garantam a efetivação da participação de cidadãos e associações representativas na formulação de políticas urbanas.<sup>174</sup> A necessária democratização dos procedimentos levará à democratização do processo de tomada de decisões legitimando uma nova ordem jurídico-urbanística.<sup>175</sup>

Entende-se que a Gestão Democrática da Cidade é um dos princípios fundantes do Estatuto das Cidades, caracterizando-se por ser a forma de “planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e a participação social, destacando-se como prioritária a participação popular”.<sup>176</sup>

Maria Paula Dallari Bucci entende que a gestão democrática das cidades, inscrita no Estatuto da Cidade, é um grande passo rumo à inserção da participação popular no cotidiano dos municípios brasileiros. Esta junção de princípios, crê-se, levará à concretização do direito à cidade e não será mera ferramenta tecnocrática.<sup>177</sup>

---

<sup>173</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Audiências Públicas**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 210, p. 11-23, out./dez. 1997. p. 22

<sup>174</sup> FERNANDES, Edésio. Um novo estatuto para as cidades brasileiras. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 11.

<sup>175</sup> FERNANDES, Edésio. Op. Cit. p. 10

<sup>176</sup> GRAZIA, Gazia de. Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 16.

<sup>177</sup> BUCCI, Maria Paula. **Gestão democrática da cidade**. In: DALARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002. p. 10

Pode-se encontrar, também, quem não vê com bons olhos a participação popular no direito urbanístico.<sup>178</sup> É o caso de Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho, que entende que o Estatuto da Cidade, na realidade, busca afastar as grandes consultas populares em que grupos de interesse corporativo tendem a expressar a vontade geral sem, no entanto, possuir delegação para tal.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. **Da Gestão Democrática da Cidade**. In: MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 266.

<sup>179</sup> Ibidem, mesma página

### 3. O Direito Urbanístico e a Participação Popular como Escopo das Audiências Públicas

#### 3.1. Conceito de Audiências Públicas

O ato administrativo tem sido o objeto de estudo mais importante do Direito Administrativo por muito tempo. Com o advento do Estado Social e Democrático de Direito, as atenções passaram para o processo administrativo, por se tratar do procedimento de criação da vontade estatal<sup>180</sup> e é, precisamente neste contexto que se inserem as audiências públicas.

A utilização dos instrumentos de participação popular e particularmente do instituto em comento tem progredido no sentido de contemplar o princípio democrático.<sup>181</sup> Trata-se de ferramenta útil de técnica social na tentativa de diminuir as controvérsias no âmbito da sociedade civil e de tomada de decisões que sejam consensualmente aceitas.

A importância atribuída a estes institutos vem desde a expansão da política de massas e da tomada de consciência pela população de que o poder emana do povo, não apenas retoricamente, mas efetivamente.<sup>182</sup>

Os direitos difusos e coletivos são o fértil campo em que se enquadra o instituto em estudo.<sup>183</sup> Isso ocorre porque se as decisões emitidas a partir da construção por meio de audiências públicas são usufruídas por alguém, todas as pessoas que estão na mesma situação também serão beneficiadas.

Este instituto possui características marcantes que a diferem dos outros institutos de participação popular. A formalidade de seu procedimento é princípio basilar, já que, deste modo, permite-se que possuam eficácia vinculatória.<sup>184</sup>

---

<sup>180</sup> SOARES, Evanna. **A Audiência Pública no Processo Administrativo Brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 229, p. 259-283, jul./set. 2002. p. 260.

<sup>181</sup> VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito Administrativo em Debate**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004. p. 231

<sup>182</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>183</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 209, p. 152-167, jul./set. 1997. p. 161.

<sup>184</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Audiências Públicas**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 210, p. 11-23, out./dez. 1997. p. 14

Por possuírem caráter vinculante<sup>185</sup> e por serem ocasiões em que há renúncia de poder pelos poderes constituídos, a vinculação deverá, obrigatoriamente, ser feita por lei.<sup>186</sup>

Essa “específica eficácia vinculatória”<sup>187</sup> compõe dois âmbitos, um absoluto e outro relativo. No primeiro, a eficácia das audiências obriga a administração a atuar conforme as decisões retiradas do processo, enquanto na segunda, existe a obrigação de a administração motivar a decisão que contraria o resultado efetivado.<sup>188</sup>

A importância atribuída às audiências públicas é explicada pela sustentação que ela dá às decisões tomadas<sup>189</sup>, a partir do apoio popular, aos atos da administração pública.<sup>190</sup>

O princípio do *hard look*, defende que é obrigação da administração decidir de acordo com o definido na audiência. Mais especificamente, com as decisões encontradas nos registros daquela.<sup>191</sup> O respeito a este princípio abre as portas para o controle judicial das decisões administrativas relativamente às discussões realizadas.

O requisito para a realização de audiências públicas reside na *relevância da questão*. Este conceito, no entanto, é obscuro, sendo caracterizado pelo “interesse coletivo de reconhecida importância”.<sup>192</sup>

<sup>185</sup> Importante lembrar que Gustavo Henrique Justino de Oliveira defende não ser plena a vinculação das audiências públicas. Para ele, existem duas classificações deste instituto: I) Audiências Públicas na fase instrutória, em que as decisões poderão ser modificadas pela administração pública caso possuam motivação expressa e esta seja realista e razoável; II) Audiências Públicas na fase decisória, onde não haverá, por parte da Administração, interferências na decisão tomada pela população, a não ser que haja vício de forma.

<sup>186</sup> MOREIRA NETO, Op. Cit., p. 14.

<sup>187</sup> Ibidem, Pp. Cit., p. 15-16

<sup>188</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>189</sup> GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. 4ª Ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000, Tomo 2, Apud, SOARES, Evanna. **A Audiência Pública no Processo Administrativo Brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 229. p. 259-283, jul./set. 2002. p. 264

<sup>190</sup> SOARES, Evanna. **A Audiência Pública no Processo Administrativo Brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 229, p. 259-283, jul./set. 2002. p. 264.

<sup>191</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. **Estudos de direito público**. Coimbra: Editora Coimbra, 2001, Apud, VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito Administrativo em Debate**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004. p. 234.

<sup>192</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal (Comentários à Lei nº 9.784 de 29.1.1999)**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001, Apud, SOARES, Evanna. **A Audiência Pública no Processo Administrativo Brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 229, p. 259-283, jul./set. 2002. p. 267

Não basta que existe interesse geral pelo tema a ser discutido. É importante que ele influa na esfera de interesses de outras pessoas.<sup>193</sup> A Lei do Procedimento Administrativo Federal<sup>194</sup> determina que as audiências públicas deverão ser convocadas a critério do administrador, quando o assunto em voga importar à coletividade e tiver reconhecida a sua relevância frente ao interesse geral.<sup>195</sup>

Nos casos em que a lei define como obrigatória a realização de audiências, a sua não realização ensejará a nulidade do procedimento, como são os casos do art. 40, §4º do Estatuto da Cidade, por vício de forma.<sup>196</sup> Nas ocasiões em que a lei não determinar a sua convocação, mas definir o formato que deverão possuir, a não observância das determinações também eiva de vícios o procedimento administrativo.<sup>197</sup>

### 3.1.1. Construção de um conceito

Não se trata de uma sessão pública, em que a administração terá como assistentes a televisão ou o rádio, mas sim de uma audiência em que o público é parte interessada e ativa, possui direitos processuais, de produzir e oferecer provas, controlar o que se produz, fazer alegações dentre outros.<sup>198</sup>

As audiências públicas possibilitam o debate por pessoas físicas e por organizações da sociedade civil. Importante nesses debates é ver o interesse público ser debatido pela coletividade.<sup>199</sup>

<sup>193</sup> SOARES, Evanna. Op. Cit., p. 268

<sup>194</sup> Lei nº. 9784/1999

<sup>195</sup> Em que pese o inscrito na Lei Federal citada, entende-se aqui que a requerida relevância e a necessidade da convocação ser feita pela administração diminuem a possibilidade de ocorrência de audiências públicas, já que o critério para a realização passa a ser discricionário, de acordo com o entendimento da administração pública.

<sup>196</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Participação Democrática: Audiências Públicas**. In: CUNHA, Sérgio Sérvulo e GRAU, Eros Roberto (Org.). **Estudos de Direito Constitucional: em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003. p. 345.

<sup>197</sup> Ibidem, p. 346.

<sup>198</sup> GORDILLO, Agustín Gordillo. Op. Cit., Apud, FERRARI, Regina Maria Macedo Nery, Op. Cit., p. 336.

<sup>199</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal (Comentários à Lei nº 9.784 de 29.1.1999)**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001, Apud, SOARES, Evanna. **A Audiência Pública no Processo Administrativo Brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 229, p. 259-283, jul./set. 2002. p. 266.

Nelas configura-se o direito de que toda pessoa deverá ser ouvida em matérias sobre as quais possui interesse.<sup>200</sup> As características impostas no conceito citado vão de encontro ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública.<sup>201</sup>

Normalmente inserida no âmbito de um processo administrativo, aceita-se que todos os princípios que servem de base àquela modalidade de procedimento estarão contidos nas audiências públicas, como por exemplo, o devido processo legal e o princípio da publicidade.<sup>202</sup>

Pode-se afirmar com tranquilidade que o instituto em estudo cria um grande espaço para manifestação de opiniões e de aspirações da população. Evidenciando, assim, que a administração produziu a melhor decisão tomando como base o diálogo com seus eleitores.<sup>203</sup>

“(...) **audiência pública** é um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados<sup>204</sup>, visando ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual.”<sup>205</sup> (grifo nosso)

A importância deste instrumento de participação popular reside na possibilidade trazida em seu bojo, de democratização do acesso à informação e aos procedimentos decisoriais da administração.

<sup>200</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery, Op. Cit., p. 343.

<sup>201</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>202</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, Apud, FERRARI, Regina Maria Macedo Nery, Op. Cit. p. 336.

<sup>203</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery, Op. Cit., p. 345.

<sup>204</sup> Não se sabe qual foi a intenção do autor ao falar neste ponto em indivíduos ou grupos sociais determinados. A falta de clareza quanto a este ponto tornou-se, assim, causa de preocupação nesta monografia, que não aceita a determinação prévia dos participantes da audiência como forma excluir potenciais interessados a tomar parte das decisões administrativas.

<sup>205</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Audiências Públicas**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 210, p. 11-23, out./dez. 1997. p. 14

Isso ocorre porque as audiências públicas trazem mais informação para a população sobre os projetos dos governos, o que deverá ser feito de forma bastante didática, relativizando a linguagem técnica.

Com isso, mais pessoas se tornarão qualificadas para debater as questões atinentes ao desenvolvimento das cidades e, conseqüentemente, a discussão se tornará mais qualificada.

Assim, cada vez mais as pessoas se tornarão côncias de seu papel fundamental na tentativa de influenciar o destino da coletividade, agora não apenas pelo voto, mas também pela participação direta.

### 3.1.2. Audiências Públicas como Método Democrático

São tidas como método de vanguarda na busca pelo aperfeiçoamento da legitimidade das decisões do Poder Público.<sup>206</sup> Deste modo, a democracia passaria a ser vista não apenas como uma técnica, bastante formal, de escolha dos governantes, mas sim a escolha do modo pelo qual gostaríamos de ser governados.<sup>207</sup>

A democracia se desenvolve grandemente com a utilização de formas participativas de atuação popular. O caráter pedagógico<sup>208</sup> que estas assumem (não só as audiências públicas mas os diversos instrumentos de participação política) aperfeiçoa a democracia, já que os governados assumem a formação da vontade geral e, ao mesmo tempo, fiscalizam a atuação governamental.<sup>209</sup>

Na teoria, aceita-se as audiências públicas como realizadoras do princípio democrático, já que, com a sua utilização, os administradores passariam a agir conforme a vontade popular, de acordo com o princípio da legitimidade.<sup>210</sup>

---

<sup>206</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Audiências Públicas**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 210, p. 11-23, out./dez. 1997. p. 15.

<sup>207</sup> RIVERO, Jean. **A propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui: démocratie et administration**. In: Mélanges offerts à René Savatier. Paris: Dalloz. 1965. Apud MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Op. Cit., p. 15

<sup>208</sup> Terminologia adotada por Diogo Figueiredo Moreira Neto. MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Op. Cit., p. 19.

<sup>209</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Op. Cit., p. 19

<sup>210</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Participação Democrática: Audiências Públicas**. In: CUNHA, Sérgio Sérulo e GRAU, Eros Roberto (Org.). **Estudos de Direito Constitucional: em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003. p. 343.



Representam a democratização das relações estado-cidadão, que vai além da simples abertura de possibilidades de opinar, passando pela transformação do administrado em parceiro do administrador público.<sup>211</sup>

No entanto, necessário ressaltar que a instituição de mecanismos de participação popular por via legal, por si só não resolverão os problemas do grau de desenvolvimento democrático e de participação na democracia brasileira, já que a abertura de espaços não pressupõe a sua utilização por parte da população.<sup>212</sup>

A lembrança trazida pela doutrina administrativista<sup>213</sup> quanto à eficácia da participação direta do indivíduo, faz pensar na necessária vinculação entre a atuação do administrador e o controle social, fazendo com que a atuação daqueles seja, ao menos, ética.<sup>214</sup>

### 3.2. Audiências Públicas e a Construção do Direito Urbanístico

Trazida também em outras Constituições brasileiras, a locução todo poder emana do povo<sup>215</sup> (mesmo que esse poder seja limitado por Lei), igualmente lembrada pela Carta Magna de 1988, criou a oportunidade para que o Estatuto das Cidades, regulamentando a política urbana nacional, trouxesse a participação popular às bases do direito urbanístico.<sup>216</sup>

Os incisos II, III e XIII, do artigo 2º da Lei nº. 10.257/2001, determinadores das diretrizes gerais da política urbana, inscrevem a gestão democrática das cidades como tal. Defende-se que essas diretrizes sejam vistas como

<sup>211</sup> SOARES, Evanna. **A Audiência Pública no Processo Administrativo Brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 229, p. 259-283, jul./set. 2002. p. 263

<sup>212</sup> SOARES, Evanna. Op. Cit., p. 281.

<sup>213</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Op. Cit., p. 332.

<sup>214</sup> FREITAS, Juarez. O Controle Social do Orçamento Público. Interesse Público. n. 11, p. 13-26. Sapucaia do Sul, jul./set., 2001, Apud, FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Op. Cit., p. 332.

<sup>215</sup> Regina Ferrari declara que a democracia participativa, uma vez instaurada pela Constituição deverá ser mais ampla do que aquela do eleitor no momento do voto. Desta forma, criam-se formas de participação direta na formação da vontade estatal e no controle dos atos do governo. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Op. Cit., p. 332.

<sup>216</sup> PETRUCCI, Jivago. **Gestão Democrática da Cidade: delineamento constitucional e legal**. Texto disponível em Jus Navigandi: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5051>. Acessado em 13/07/2006. p. 6.

regras principiológicas, que proporcionam as bases da interpretação de toda esta área do direito.<sup>217</sup> Isso justificaria a utilização de audiências públicas no direito urbanístico.

Considerando esse instrumento de participação popular como um dentre os mais importantes de seu gênero (atualmente estão positivadas no direito pátrio) e a sua importância na formação da vontade da administração pública, não é necessário debater a congruência entre sua utilização e a criação de legislação urbanística.<sup>218</sup>

O legislador infraconstitucional definiu no Estatuto da Cidade que a realização das audiências públicas para a aprovação do plano diretor é requisito formal para a aprovação do plano. A sua não efetivação poderá acarretar a ilegalidade do plano.<sup>219</sup>

Para afirmá-las como instrumento primordial na legitimação do agir da administração pública em matéria de direito urbanístico, o legislador determinou (como diretriz geral, é verdade) que em procedimentos de empreendimento ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente e sobre o conforto da população deverão ser realizadas audiências públicas.<sup>220</sup>

Importante reafirmar o valor delas para a consolidação da democracia num sentido pedagógico, já que, utilizando-as como ponto de partida, o cidadão toma parte dos assuntos dos quais tem interesse, habilitando-se, desta forma, a opinar sobre eles.<sup>221</sup>

As audiências se inserem também num contexto ainda maior: como realizadoras da dignidade da pessoa humana<sup>222</sup>, ordenando as cidades de modo a propiciar a elevação daquele princípio.

---

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>218</sup> *Ibidem*, mesma página.

<sup>219</sup> O entendimento do legislador na ocasião da feitura do Estatuto da Cidade foi bastante diverso daquele exposto pelo legislativo na criação da Lei do Procedimento Administrativo Federal, em que a realização de audiência pública é uma faculdade do Poder Público.

<sup>220</sup> SCHIER, Adriana da Costa R. **A Participação Popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 165.

<sup>221</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Audiências Públicas**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 210, p. 11-23, out./dez. 1997. p. 19.

<sup>222</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Editora RT, 2002, Apud, SOARES, Evanna. **A Audiência Pública no Processo Administrativo Brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 229, p. 259-283, jul./set. 2002.

Maria Paula Dallari Bucci<sup>223</sup>, ao tratar sobre o veto ao §5º do Art. 40<sup>224</sup> do Estatuto da Cidade, critica-o por entender que a promoção obrigatória de audiências públicas durante o procedimento legislativo traria ao plano diretor a legitimidade do Princípio Democrático, o que não será alcançado com a redação em vigor.

O veto podou a possibilidade de os planos diretores serem feitos de forma mais democrática, já que dependem agora exclusivamente da boa ação dos gestores públicos. Em que pese a possibilidade de serem feitas audiências públicas no decorrer do procedimento administrativo, a ausência de obrigatoriedade faz com que não se possa obrigar os dirigentes a procederem de forma democrática.<sup>225</sup>

### 3.3. Audiências Públicas e o Princípio da Participação Popular

O princípio constitucional em epígrafe caracteriza-se pelo controle do mérito, da eficácia, da conveniência e da oportunidade do ato administrativo<sup>226</sup>. Deste modo, garante-se a coleta da opinião da população na formação do ato administrativo, contemplando exemplo prático da democracia participativa<sup>227</sup> e garantindo a eficácia social da Constituição.<sup>228</sup>

---

<sup>223</sup> BUCCI, Maria Paula. **Gestão democrática da cidade**. In: DALARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002. p. 334-335

<sup>224</sup> Dispunha o §5º, vetado: "É nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no §4º". São as seguintes as razões do veto: "Reza o §5º do art. 40 que é 'nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no §4º'. Tal dispositivo viola a Constituição, pois fere o princípio federativa, que assegura a autonomia legislativa municipal. Com efeito, não cabe à União estabelecer regras sobre o processo legislativo a ser obedecido pelo Poder Legislativo Municipal. Que se submete tão-somente, quanto à matéria, aos princípios inscritos na Constituição do Brasil e na do respectivo Estado-membro, consoante preceitua o *caput* do art. 29 da Carta Magna. O disposto no §5º do art. 40 do Projeto é, pois, inconstitucional e, por isso, merece ser vetado." A crítica de Maria Paula Dallari Bucci é no sentido de que o preceito inscrito no Estatuto da Cidade não era inconstitucional, por se tratar de norma geral que poderia, depois, ser regulamentada pelo Município de modo a satisfazer as características locais. BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. Cit., p. 334-335

<sup>225</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>226</sup> CARRION, Eduardo Kroeft Machado. **Apontamentos de direito constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, Apud, FONSECA, Gilverto Nardi. **A gestão democrática dos Municípios**. Texto disponível em Jus Navigandi: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3478>. Acessado em 28/03/2006. p. 2.

<sup>227</sup> FONSECA, Gilverto Nardi. Op. Cit. p. 2.

<sup>228</sup> PETRUCCI, Jivago. **Gestão Democrática da Cidade: delineamento constitucional e legal**. Texto disponível em Jus Navigandi: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5051>. Acessado em 13/07/2006. p. 8

Para Edésio Fernandes<sup>229</sup>, os processos jurídicos-políticos que garantem a participação da população na formulação de políticas públicas são importantes para a gestão da cidade. A gestão democrática das cidades é tida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetendo este procedimento ao controle e à participação social

Neste contexto, as audiências públicas são ferramentas importantíssimas de participação popular no âmbito administrativo. Grande exemplo desta característica do instituto sob análise é a Lei de Responsabilidade Fiscal, onde as audiências públicas têm papel fundamental como forma de tornar transparente a gestão fiscal.<sup>230</sup>

Importante ressaltar, porém, que a simples abertura de canais de participação não garante qualidade daquela, tanto na capacidade da população de dialogar com o poder público de igual para igual, quanto em termos de representatividade da população como um todo, bem como do envolvimento dos cidadãos na gestão dos negócios públicos.<sup>231</sup>

A legitimação da participação popular pode ser alcançada através da interpretação do princípio constitucional da legalidade e do princípio democrático. O segundo manifesta-se nas audiências públicas pelo princípio da legitimidade, na necessidade de o Estado agir conforme a vontade popular.

O princípio democrático se desdobra, também, no princípio da cidadania (poder do povo de decisão sobre a coisa pública) e no princípio da participação popular. Esse último se desdobra em dois: I) ora na escolha dos dirigentes públicos; II) ora na escolha do conteúdo político ou administrativo das decisões públicas consensualmente deliberadas, onde se inserem as audiências públicas.<sup>232</sup>

Percebe-se, portanto, a integração possível entre a participação popular e as audiências públicas. Estas como estandarte da legitimidade da atuação do poder

<sup>229</sup> FERNANDES, Edésio. Um novo estatuto para as cidades brasileiras. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 11.

<sup>230</sup> SCHIER, Adriana da Costa R. **A Participação Popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 165

<sup>231</sup> CIDADE – CENTRO DE ASSESORIA E ESTUDOS URBANOS. **Gestão Democrática das Cidades**. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). Op. Cit., p. 270.

<sup>232</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Audiências Públicas**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 210, p. 11-23, out./dez. 1997, p. 16.

público, por garantir a atuação conforme os interesses populares e, também, de uma maneira mais ampla, como corolário do princípio democrático, já que o poder, que emana do povo, retorna a ele, possibilitando a sua influência na tomada de decisões.<sup>233</sup>

A prática da realização de audiência pública é de grande relevância<sup>234</sup>, porque é uma oportunidade para que as pessoas interessadas com no reflexo das obras ou atividades públicas têm para poder externar suas posições. Deste modo, é necessário que haja participação popular para que, buscando um maior número de elementos, a decisão do administrador seja condizente com o interesse público.<sup>235</sup>

### 3.4. A Efetividade das Audiências Públicas

O termo efetividade nasce de um intrincado jogo teórico. Não se trata de confundir eficácia<sup>236</sup> com efetividade. Aquela, aparece na comparação com a eficiência<sup>237</sup>, em que é tratada como a “produção dos efeitos desejados de forma ótima”.<sup>238</sup>

Para Luciano Parejo Alfonso<sup>239</sup>, o conceito de efetividade é intrínseco à eficácia. Busca-se, por meio de fins idôneos, a concretização dos efeitos ótimos esperados pela coletividade, já que só haverá sucesso ao se alcançar os exatos resultados almejados.<sup>240</sup>

Levando em conta os parâmetros utilizados para adotar a modalidade audiência pública como instrumento de participação popular, será que existe

<sup>233</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Participação Democrática: Audiências Públicas**. In: CUNHA, Sérgio Sérvulo e GRAU, Eros Roberto (Org.). **Estudos de Direito Constitucional: em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003. p. 343.

<sup>234</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Op.Cit. p. 345.

<sup>235</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 1998, Apud, FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Op.Cit. p. 345.

<sup>236</sup> Não se trata aqui de eficácia no sentido defendido por Romeu Felipe Bacellar Filho, que explica a eficácia do ato como sendo os efeitos atribuídos ao ato administrativo no mundo jurídico e fático. Trata-se de um conceito mais abrangente, que engloba, também, o entendimento exposto. BACELLAR Fº, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 70.

<sup>237</sup> Aqui entendida, conforme demonstra Emerson Gabardo, como a escolha dos meios ótimos para o atingimento de um determinado fim. GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 24-25

<sup>238</sup> Ibidem, mesma página.

<sup>239</sup> ALFONSO, Luciano Parejo. Apud GABARDO, Emerson. Op. Cit. p. 24-25.

<sup>240</sup> Ibidem, mesma página.

efetividade? A efetividade que se questiona aqui, é quanto ao fim das audiências públicas, ou seja, será que a participação popular, como ferramenta na busca dos efeitos desejados pela população é, de fato, alcançada?

As audiências públicas, como explicitado nos pontos anteriores, têm por finalidade contemplar o opinativo dos cidadãos em determinados temas, podendo ocorrer de duas maneiras: a partir da simples audiências do povo por parte dos representantes, em sessões consultivas, bem como, em sessões deliberativas, em que os participantes poderão determinar os rumos a serem tomados nas questões sob análise.

Esta participação viria a ser a contemplação prática do princípio democrático, no sentido já discutido neste trabalho, de legitimação<sup>241</sup> da atuação estatal por meio do alcance das metas impostas pelo povo.

Nota-se através de diversas críticas que não há efetividade nas audiências públicas, e os motivos para esta constatação são os mais variados possíveis.

Dentre os problemas mais vistos neste estudo estão a baixa quantidade de positivação do instituto, que é subjugado pelo legislador infraconstitucional, e a utilização política deste instrumento. Bom exemplo da primeira prática é a Lei do Procedimento Administrativo Federal<sup>242</sup>, em que a realização de audiências públicas é uma faculdade dos gestores públicos.

É aqui que reside a segunda problemática relativamente à efetividade das audiências públicas. Falta vontade aos administradores para que passem a ser mais utilizadas as ferramentas participativas.

E porque é que se tem problemas com essas ferramentas? A doutrina observa dois grandes problemas. O primeiro deles é o medo encastelado na classe política brasileira de que a abertura à participação popular possa criar uma nova classe política, nascida das entranhas do povo, que viesse à tona representando os

---

<sup>241</sup> SCHIER, Adriana da Costa R. **A Participação Popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 160.

<sup>242</sup> Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo. **Lei 9.784/1999 – Procedimento Administrativo Federal**.

interesses legítimos de todas as classes e, desta forma, viriam renovar os quadros políticos.

Esse medo é mascarado pelo discurso da derrubada do princípio da representação<sup>243</sup>, característico das democracias liberais, pois, por meio da participação da população de forma direta, o princípio representativo seria enviesado e isso representaria aos eleitos pelo povo abrir mão de seus poderes legalmente constituídos.<sup>244</sup>

Contudo este não é o único problema relatado pela doutrina administrativista. A forma como são levadas a cabo as relações sociais no país são facilitadas pelo afastamento da participação da população.

A luta pela não aprovação e pela não utilização de instrumentos de participação popular passa também pela forma como se faz política no país.<sup>245</sup> Desta forma, quando precisa dos representantes eleitos, há a necessidade da troca de favores. A não abertura de vias para a expressão popular permite a manutenção de coronelismos<sup>246</sup>. Sobre o tema, interessante a pontuação de Raquel Rolnik e Kazuo Nakano.<sup>247</sup>

"(...) durante anos de expansão das periferias, em cada novo bairro precário que se formava, organizavam-se micro-movimentos reivindicatórios para conseguir água, luz ou a extensão das linhas de ônibus urbanos para a

<sup>243</sup> Neste ponto, Adolfo Ignacio Calderón entende que as proposta de participação popular (no processo de criação da Lei Orgânica do Município de São Paulo) como são formuladas colocam em xeque a autonomia do executivo municipal, por caracterizarem-se como instâncias desconcentradoras do poder decisório na gestão dos municípios. CALDERÓN, Adolfo Ignacio. **Democracia local e participação popular: a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão**. São Paulo: Cortez Editora, 2000. p. 108-109

<sup>244</sup> Ibidem. p. 140.

<sup>245</sup> Para Marcos Teixeira, a alocação de recursos públicos e seu controle por parte de poucos representantes facilita os desvios de finalidade, já que o direcionamento de verbas passa a ser feito por meio de barganha política, convertendo-se em um elevado potencial eleitoral. TEIXEIRA, Marcos. Voto e Clientelismo na CMSP. São Paulo: Cedec, 1995, Apud, CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Op. Cit. p. 165.

<sup>246</sup> SPOSATI, Aldaíza. **Superando o discurso da descentralização municipal**. In: Adolfo Ignacio Calderón e CHAIA, Vera (Org.). **Gestão Municipal: Descentralização e Participação Popular**. São Paulo: Cortez Editora, 2002. p. 74

<sup>247</sup> ROLNIK, Raquel e NAKANO, Kazuo. **Velhas questões, novos desafios**. CADERNOS LE MONDE DIPLOMATIQUE. Especial nº. 2: **Um outro mundo urbano é possível**. São Paulo: Instituto Abaporu, 2001. p. 31

localidade. Considerando que a maior parte destes assentamentos humanos se constituem de forma irregular ou ilegal em relação às normas urbanísticas, sua incorporação à cidade dependia basicamente de decisões de investimento por parte do poder executivo e empresas estatais. Portanto, o interlocutor desses movimentos sempre foi o poder público, de quem se esperava obter as melhorias desejadas, embora formalmente proibidas em função da condição ilegal. A partir desse momento, quando já começava a abertura democrática, se constituiu uma rede de intermediações políticas que renovou o clientelismo e o populismo como forma de relação da sociedade civil com seus representantes. Sob essa perspectiva, os bens e os serviços urbanos se transformaram em moedas estratégicas de negociação capazes de assegurar votos ou determinar as esferas de controle político." (sem grifos no original)

Por esses motivos é que a efetividade das audiências públicas fica estagnada. Não se consegue ampliar porque não há vontade política para tanto, e as camadas populares, que poderiam funcionar como combustão deste movimento, acabam presas pelas engrenagens da máquina pública, não percebendo seu potencial na luta democrática.



## CONCLUSÃO

As pesquisas neste trabalho foram baseadas na perseguição às possibilidades das audiências públicas. Quanto à sua efetividade, quanto a sua ligação com o Princípio da Participação Popular, bem como a possibilidade de construção do Direito Urbanístico por meio deste instituto.

A intenção primordial desta monografia era debater o Direito Urbanístico, e a necessidade de trabalhar com aquela disciplina, no sentido de desafiar os problemas que afligem os habitantes dos aglomerados urbanos.

O interesse nunca foi abordar apenas os problemas das classes mais baixas, mas da cidade como um todo. O fato de as pessoas viverem todas no mesmo micro cosmo faz com que os problemas que afetem uma classe social tornem-se, com o seu desenrolar, questões que afetam as outras partes da pirâmide da sociedade.

Com o desenvolver da investigação, porém, chegou-se à conclusão de que era importante falar sobre alguns direitos fundamentais que não estavam sendo respeitados dentro dos municípios, como o direito à moradia, à terra urbana e à saúde, por exemplo.

Destes estudos alcançou-se a percepção de que sem uma influência estatal forte na base da criação das desigualdades, não haveria condição de alcançar os direitos citados no parágrafo anterior.

Não se trata de direito à moradia como queriam o Projeto Cingapura em São Paulo, ou a urbanização de favelas, no Rio de Janeiro, que são exemplos contrastantes com a realidade do Direito Urbanístico. Esses programas pregam a legitimação da exclusão das pessoas menos favorecidas do centro das cidades, de perto dos equipamentos urbanos, deixando-as nas periferias, sem serviços de transporte públicos decentes, sem saúde de qualidade, sem segurança, dentre outros direitos fundamentais.

Deste modo, é garantido o direito à moradia dos cidadãos sem, porém, a garantia de todos os direitos necessários à manutenção de uma vida digna, o que só poderia ser alcançado se toda uma gama de direitos fosse estabelecida para os

habitantes das regiões mais pobres. Não passa, então, de uma falsa pregação daqueles que dizem garantir os interesses da população mas que, de fato, só aumentam a exclusão dessa massa.

A legitimação da Administração Pública vem, portanto, desta constatação de que o Poder Público, com as ferramentas que possui não será capaz de ser o ente transformador da realidade que todos esperam.

Com isso, foram criados novos institutos, para desafiar uma ordem econômica que tem como base a acumulação de capital e de patrimônio, colaboradora da criação de latifúndios urbanos que impedem o Estado de garantir o acesso da população aos equipamentos públicos que lhe garantiriam uma vida melhor.

A superação desta ordem econômica passa pela intervenção na propriedade, que só é aceita por via legal. Neste caso específico, por se tratar de problemas internos das cidades, por meio do Direito Urbanístico. Deseja-se que este ramo do direito possa dar conta da realidade que o envolve.

Este objetivo pode claramente ser alcançado por meio da participação popular, porque se a atuação dos representantes eleitos pela população passa ao largo dos desejos que ela possui, nada mais correto do que os próprios eleitores opinarem a respeito de seus anseios.

O formato que pode ser utilizado para tanto é a abertura dos espaços decisórios para que os cidadãos possam, conjuntamente com seus representantes, decidir sobre as atitudes a serem tomadas a fim de melhorar a situação em que vivem as cidades. Se não for possível a abertura decisional, que pelo menos se abra a possibilidade de a população opinar sobre a cidade que desejam.

Os espaços a que se refere este trabalho são especificamente aqueles de participação administrativa, porque o Direito Urbanístico, apesar da necessidade de ter suas normas aprovadas pelo legislativo, é praticamente todo formulado pelo executivo. Desta forma, a criação das normas da disciplina ocorre sempre por meio de manifestações de vontade administrativa.

Os procedimentos administrativos criadores do urbanismo nada mais são, portanto, do que manifestações da vontade do administrador, que devem ser

feitas passo-a-passo, respeitando o princípio da legalidade e da reserva legal. Neste contexto se inserem as audiências públicas, como forma de garantir que a população será informada sobre o assunto em discussão e que será ouvida após firmas convicções sobre o tema.

Porém, o administrador nem sempre respeita as opiniões da população. Nestes casos é necessário que a decisão tomada em sentido contrário às demandas da população seja motivado pelos agentes públicos.

Neste contexto, questiona-se a possibilidade de utilização das audiências públicas no direito urbanístico. Entende-se que são permitidas porque o Estatuto da Cidade, no capítulo sobre a gestão democrática das cidades, permite que sejam utilizados no procedimento administrativo, formador da vontade da administração, os instrumentos de participação popular sejam utilizados.

A que se discutir, no entanto, a efetividade das audiências públicas no que tange a influência sobre a formação da vontade dos agentes públicos. Infelizmente aquele atributo não se pode conferir a elas, por diversos motivos: I) normalmente são utilizadas para dar aparências democrática às gestões que as promovem; II) não se mostram como instrumentos que imponham um posicionamento à administração, até porque essa imposição deveria ser acompanhada de um permissivo legal que contemplasse a disposição do poder dos representantes aos representados, o que não ocorrerá sem que seja de forma obrigatória.; III) a prática tem demonstrado que os chefes do poder público lotam auditórios em audiências públicas com pessoas ligadas a eles para que apenas legitimem os planos propostos pela administração e, por fim; IV) existem pessoas que não aceitam o controle social em nenhuma de suas formas. Argumentam que esse tipo de controle descaracteriza o poder público por determinar as decisões administrativas na direção da opinião de certos grupos políticos em detrimento de outros que estão ausentes ou longe do poder.

Conclui-se, portanto, que é preciso utilizar os instrumentos de participação popular de forma crítica, sem deixar que se tornem instrumentos ilegítimos de imposição de vontades que não são aquelas viventes no seio da população.

Importante, também, que se continue a pensar em instrumentos que permitam a participação popular de modo que a democracia participativa volte a politizar as relações estatais, já que há um claro esgotamento da democracia representativa.

## BIBLIOGRAFIA

ABREU, Alexandre Herculano. **Audiência Pública: Uma experiência. Uma proposta.** In: 13º Congresso Nacional do Ministério Público, 1999, Curitiba. Livro de Teses: o Ministério Público social, v. 3, Curitiba: Confederação Nacional do Ministério Público, 1999, p. 113-117.

BACELLAR Fº, Romeu Felipe. **Direito Administrativo.** 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “Controle Social do Poder” e “Participação Popular”.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

CADERNOS LE MONDE DIPLOMATIQUE. **Especial nº. 2: Um outro mundo urbano é possível.** São Paulo: Instituto Abaporu, 2001.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. **Democracia local e participação popular: a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão.** São Paulo: Cortez Editora, 2000.

\_\_\_\_\_ e CHAIA, Vera (Org.). **Gestão Municipal: Descentralização e Participação Popular.** São Paulo: Cortez Editora, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto das Cidades: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: 2001.

CAMARGO E GOMES, Manoel Eduardo Alves. **Participação Popular no Controle Ambiental.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano. 26, n. 104, p. 331-336, out./dez. 1989.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito de Participação no governo e na oposição.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano. 27, n. 105, p. 181-190, jan./mar. 1990

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho.** 2ª Ed. Curitiba: Travessa dos Editores, 2004.

CERQUEIRA FILHO, Reginaldo de Castro. **Considerações acerca da Lei nº. 10.257/2001: Estatuto da Cidade.** Texto disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3864>. Acessado em 28/03/2006.

Conselhos Municipais e democratização das gestões locais. **Municípios: Revista de Administração Municipal Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro, ano 49, n. 246, mar./abr. 2004. Ibam

CUNHA, Sérgio Sérvulo e GRAU, Eros Roberto (Org.). **Estudos de Direito Constitucional: em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

DALARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. **Reflexões sobre o Processo Legislativo e a Participação Popular**. Revista dos Tribunais, São Paulo, ano. 77, v. 628, p.54-62, fev. 1988

DIAS, Maurício Leal e RIBEIRO, Taíse Spotto Lima. **O Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001) é norma geral de Direito Urbanístico ou diretriz geral da política urbana?** Texto disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5193>. Acessado em 13/07/2006.

\_\_\_\_\_. **Notas sobre o direito urbanístico: a “cidade sustentável”**. Texto disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1692>. Acessado em 28/03/2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Participação Popular na Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n.191, p. 26-38, jan./mar. 1993.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FONSECA, Gilveto Nardi. **A gestão democrática dos Municípios**. Texto disponível em Jus Navigandi: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3478>. Acessado em 28/03/2006

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 24-25

LEITE, José Rubens Morato e BELLO FILHO, Ney de Barros (Org.). **Direito Ambiental Contemporâneo**. Barueri: Manole, 2004.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar. 1997.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Estatuto da Cidade. Considerações introdutórias**. Texto disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3434>. Acessado em 13/07/2006.

MALAUQUIAS, Mário Augusto Vicente. **Ministério Público: Audiências Públicas e Democracia Participativa**. In: 13º Congresso Nacional do Ministério Público, 1999, Curitiba. Livro de Teses: o Ministério Público social, v. 3, Curitiba: Confederação Nacional do Ministério Público, 1999, p. 119-122.

MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2ª Ed. Brasília, 2005

MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. **Sustentabilidade, democracia, participação e a valorização do espaço público**. Texto disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7414>. Acessado em 28/03/2006.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Audiências Públicas**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 210, p. 11-23, out./dez. 1997.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito da Participação Política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

\_\_\_\_\_. **Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 209, p. 152-167, jul./set. 1997.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. **Instrumentos Brasileiros de Defesa e Participação dos Administrados**. Revista dos Tribunais, São Paulo, ano. 81, v. 677, p. 82-94, mar. 1992.

OSÓRIO, Fábio Medida e VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito Administrativo: Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

PEREIRA, Alcidino. **A Democracia Participativa no Desenvolvimento Urbano**. 2ª Ed. Piraquara: Gráfica e Editora Ki-Copy Ltda., 1988.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

PESSOA, Robertônio Santos. **Curso de Direito Administrativo Moderno**. Brasília: Editora Consulex, 2000. p. 509-515

PETRUCCI, Jivago. **Gestão Democrática da Cidade: delineamento constitucional e legal**. Texto disponível em Jus Navigandi: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5051>. Acessado em 13/07/2006.

Planejamento municipal: o plano diretor e o Estatuto da Cidade. **Municípios: Revista de Administração Municipal Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, ano 50, n. 251, jan./fev. 2005. Ibam

Planejando e gerindo democraticamente as cidades brasileiras. **Municípios: Revista de Administração Municipal Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, ano 49, n. 24, nov./dez. 2003. Ibam

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCHIER, Adriana da Costa R. **A Participação Popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SEGUNDO, Rinaldo. **O planejamento urbano municipal e o meio ambiente**. Texto disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3836>. Acessado em 28/03/2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1994.

SOARES, Evanna. **A Audiência Pública no Processo Administrativo Brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 229, p. 259-283, jul./set. 2002.



TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo Participativo**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 209, p. 01-06, jul./set. 1997.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). **Os Sentidos da Democracia e da Participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito Administrativo em Debate**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.